Die amerikanischen Arbeiterorganisationen und die Bundesregierung

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde
der
Hohen Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
an der Johann Wolfgang Goethe-Universität
zu Frankfurt am Main

vorgelegt von

Erika M. A. Simon
Master of Arts

1940

Druck: Buchdruckerei und Verlag Kichler / Frankfurt a. M.

1. Gutachter: Dozent Dr. Scherpner

2. Gutachter: Prof. Dr. Wehrle

Tag der mündlichen Prüfung: 14. November 1939

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

Vorwort.

Während der Zeit meines Studienaufenthaltes in den Vereinigten Staaten von Amerika (1936—38) standen wirtschafts- und sozialpolitische Fragen im Mittelpunkt des Interesses. Das Vorkommen der „sit-down strikes" erregte die Oeffentlichkeit und lenkte ihre Aufmerksamkeit in verstärktem Maße den arbeitspolitischen Problemen zu. Die Entscheidungen des National Labor Relations Board und die Stellungnahme führender Persönlichkeiten beider industrieller Parteien zu ihnen nahmen einen breiten Raum in der Tagespresse ein.

Die Anregung zu der vorliegenden Arbeit erhielt ich durch Prof. Dr. M. Fairchild, Director of the Social Economy Department, Bryn Mawr College, Bryn Mawr, Pennsylvania. Sie führte mich in die amerikanischen Fragestellungen und das amerikanische Schrifttum ein. Herr Dozent Dr. Scherpner, Direktor des Seminars für Volkswohlfahrtspflege an der Universität Frankfurt a. M., regte die Ausarbeitung des von mir in den Vereinigten Staaten gesammelten Materials auf einer breiteren Grundlage an. Beiden Lehrern bin ich für mannigfache Förderung sehr dankbar.

Frankfurt am Main, Oktober 1939.

Erika M. Simon

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Einleitung: Problemstellung — Arbeitsplan . . . 1

I. Teil: Grundlagen des amerikanischen Rechtssystems 3

a) Die jeweiligen Machtbefugnisse der Bundesregierung und der Einzelstaaten 3

b) Die verfassungsmäßigen Rechte des Einzelbürgers 5

c) Das amerikanische Gerichtssystem 8

d) Die Stellung des Obersten Gerichtshofes als „Hüter der Verfassung" 12

e) Die Auslegung der Machtbefugnisse der Bundesregierung durch den Obersten Gerichtshof 16

f) Die Stellung der Arbeiterbewegung im amerikanischen Sozialsystem 25

II. Teil: Lehren und Grundsätze des Arbeiterkoalitionsrechtes 31

a) Die Entwicklung des Koalitionsrechtes in England als Grundlage der amerikanischen Rechtsanschauungen 31

b) Die Entwicklung der Lehre der criminal conspiracy in den amerikanischen Gerichtsentscheidungen der ersten Hälfte des 19. Jahrh. 36

c) Die Entwicklung des Eigentumsbegriffes als Grundlage für das Erlassen der „Einhaltebefehle" nach dem Billigkeitsrecht und das Sherman Anti Trust-Gesetz 46

d) Die Auslegung des Sherman-Gesetzes durch die Bundesgerichte . . 52

e) Das Clayton-Gesetz 60

f) Die Auslegung der sich auf die Arbeitervereinigungen beziehenden Paragraphen des Clayton-Gesetzes durch den Obersten Gerichtshof 64

g) Das Norris-La Guardia-Anti-Injunction-Gesetz 77

III. Teil: Die Eisenbahnarbeiterorganisationen und die Bundesregierung 80

a) Das Gesetz von 1888 81

b) Das Erdman-Gesetz 83

c) Das Newland-Gesetz 86

d) Die Frage des Achtstundentages (Das Adamson-Gesetz) 88

e) Die Eisenbahnen unter staatlicher Kontrolle 90

f) Das Transportgesetz von 1920 (Das Esch-Cunning-Gesetz) . . . 91

g) Das Eisenbahnarbeitergesetz von 1926 96

h) Die Auslegung des Gesetzes v. 1926 durch den Obersten Gerichtshof 100

i) Die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Eisenbahnarbeitergesetzes . 106

j) Das Notgesetz von 1933 108

k) Die Verbesserungsvorschläge von 1934 111

Seite

IV. Teil: Die amerikanischen Arbeiterorganisationen während des Krieges 116

a) Die Lage der organisierten Arbeiterschaft bei Kriegsausbruch und die ersten Entwicklungen während des Krieges 116

b) The National War Labor Board (Kriegsarbeitsausschuß). Personal, Machtbefugnisse, Funktionen und Pflichten 124

c) War Labor Policies Board 128

d) Wichtige Entscheidungen des Nationalen Kriegsarbeitsausschusses . 130

e) Die Wirkung des Waffenstillstandes auf die Stellung des Ausschusses 134

f) Eine Abwägung der Erfahrungen der Kriegszeit 136

g) Die Zeit des Wiederaufbaues. Die Nationale Industriekonferenz von 1919 137

V. Teil: Die Arbeiterorganisationen zur Zeit des „New Deal" 143

a) Ueberblick über die Entwicklung der Arbeiterorganisationen in den Nachkriegsjahren 143

b) Die Arbeiterpolitik der National Industrial Recovery Administration (NIRA) 145

c) Die Arbeiterorganisationen bei der Aufstellung der industriellen Kodices 152

d) Die Arbeitsausschüsse des „New Deals" 161

1. Der Nationale Arbeitsausschuß (National Labor Board / NLB) . 161

2. Der Nationale Ausschuß für Arbeitsbeziehungen (National Labor Relations Board / NLRB) 166

3. Die industriellen Ausschüsse (Industrial Boards) 169

e) Die Entwicklung des „Gewohnheitsrechtes" des § 7a durch die Nationalen Arbeitsausschüsse 170

f) Geschichte und Bestimmungen des National Labor Relations-Gesetzes 175

g) Der Oberste Gerichtshof erklärt das National Labor Relations-Gesetz für verfassungsmäßig 188

h) Kritiken des National Labor Relations Act und Abänderungsvorschläge 193

Schlußzusammenfassung 202

Benutztes Schrifttum 204

Verwandte Abkürzungen.

Das in den Anmerkungen angeführte Schrifttum ist beim ersten Zitat mit vollem Titel, Erscheinungsort und Jahr, bei weiteren Zitaten in abgekürzter Form vermerkt.

Entscheidungen sind in der in der amerikanischen Literatur gebräuchlichen Form zitiert. Es werden das Rubrum, Staat, Entscheidungssammlung angeführt. Entscheidungen, bei denen ein Jahr, aber kein Entscheidungsort angegeben ist, sind Entscheidungen der Bundesgerichte. Es bedeutet also z. B. 235 U. S. 522 (1915) = Entscheidung des Obersten Bundesgerichtes aus dem Jahre 1915, die in Band 235 der Entscheidungen des Obersten Bundesgerichtes S. 522 abgedruckt ist.

Ein Verzeichnis der hier verwandten Abkürzungen befindet sich in Band 3, Teil II, S. XV ff. der Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Professor H. von Mangoldt, dessen Buch: „Rechtsstaatsgedanke und Regierungsformen in den Vereinigten Staaten" ich diesen Hinweis entnommen habe, zitiert in derselben Weise.

EINLEITUNG

Problemstellung — Arbeitsplan.

Die vorliegende Arbeit möchte die Entwicklung der rechtlichen Lage der amerikanischen Gewerkschaften darstellen. Sie soll die Wandlungen, die sich in Bezug auf die Gesetzmäßigkeit der Arbeitervereinigungen und ihre Stellung im Staate vollzogen haben, an Hand der wichtigsten Entscheidungen der amerikanischen Gerichtshöfe und der Haupterlasse der Bundesregierung aufzeigen.

Der erste einführende Teil der Arbeit will einen kurzen Ueberblick über die amerikanischen Institutionen und sozialen Gegebenheiten bringen, die grundlegend für die Gestaltung der Arbeitergesetzgebung geworden sind. Das daran sich anschließende Kapitel stellt die Lehre von der „criminal conspiracy in restaint of trade" und ihre Anwendung in den berühmt gewordenen Arbeitervereinigungsprozessen der ersten Hälfte des 19ten Jahrhunderts dar. Darauf folgt die Aera der „labor injunction", des gerichtlichen Einhaltebefehls, der unter den Bestimmungen des Sherman Anti-Trust-Gesetzes auf Arbeitervereinigungen angewandt wurde, was tiefe Erbitterung in den Reihen der organisierten Arbeiter hervorrief. Die folgenden Jahre sind mit dem Kampf um die Befreiung von dem Anti-Trust-Gesetz angefüllt, den die Gewerkschaften durch den Erlaß des Clayton Gesetzes im Jahre 1914 gewonnen zu haben glaubten, der aber seinen wirklichen Abschluß erst durch das 1932 noch während der Präsidentschaft Hoovers erlassene Norris-La Guardia-Anti-Injunction-Gesetz fand.

In den Mittelpunkt der Arbeit soll das Verhältnis der Bundesregierung zu den Arbeitervereinigungen und ihre Einflußnahme auf die Arbeitergesetzgebung, insbesondere auf die Entwicklung industrieller Schiedsgerichte, gestellt werden. Die ersten Ansätze hierzu und die konsequenteste Entwicklung hat in der Eisenbahnindustrie stattgefunden, bei der kraft der zwischenstaatlichen Verkehrsgewalt der Bundesregierung die Möglichkeit eines Eingriffes gegeben war. Die Eisenbahnarbeitergesetzgebung ist vorbildlich für die allgemei-

nere Industriearbeitergesetzgebung des New Deal geworden und hat vieles vorweggenommen, was durch die industrielle Wiederaufbaugesetzgebung des Jahres 1933 der amerikanischen Arbeiterschaft neu gegeben wurde. Darum soll diese Entwicklung in einem Teil der Arbeit als Vorläufer der New Deal Gesetzgebung dargestellt werden. Eine weit größere Eingriffsmöglichkeit in die industriellen Beziehungen wurde der Bundesregierung aber durch die Ausnahmegesetzgebung des Weltkrieges gegeben. Prinzipien und Forderungen, die damals vertreten wurden, und die, nachdem die Not der Kriegszeit vorübergegangen war, in der Zeit des wirtschaftlichen Aufschwungs sehr rasch abgelehnt und vergessen wurden, treten zum Teil in derselben Formulierung während der Wirtschaftskrisis wieder auf und sind in die Roosevelt'sche New Deal Gesetzgebung aufgenommen worden. Auf die Darstellung der Roosevelt'schen Arbeitergesetzgebung soll das Hauptgewicht dieser Arbeit gelegt werden. Die die Arbeitervereinigungen betreffenden Teile des industriellen Wiederaufbaugesetzes, die, nachdem dieses Gesetz für verfassungswidrig erklärt wurde, in verbesserter und weitergebildeter Form in dem Wagner-Gesetz von 1935 wieder erlassen wurden, sollen dargestellt und in ihrer Auswirkung kritisiert werden und die ihnen zu Grunde liegende Denkhaltung an den Entscheidungen der Arbeiterschiedsgerichte und an den für die Vereinigten Staaten revolutionär wirkenden Entscheidungen des obersten Gerichtshofes, der das Wagner-Gesetz für verfassungsmäßig erklärte, erläutert werden.

I. Grundlagen des amerikanischen Rechtssystems.

a) Die jeweiligen Machtbefugnisse der Bundesregierung und der Einzelstaaten.

Die Rolle, die die bundesstaatliche Regierung in der Arbeitergesetzgebung gespielt hat, ergibt sich aus den dem amerikanischen Regierungssystem eigenen verfassungsmäßigen Grundlagen. Durch die Annahme der Verfassung von 1789 wurde die amerikanische Nation geschaffen. Aus dem bisher bestehenden losen Staatenbund, einer Art Liga, wurde ein föderaler Staat mit einer Nationalregierung und unmittelbarer Autorität über alle Staatsbürger. Aber die Nationalregierung sollte nicht die Regierungen der Einzelstaaten ersetzen. Die Verfassung bewilligt der Bundesregierung nur gewisse, genau bestimmte Rechte, die die Einzelstaaten, die zwar eine Vereinigung, aber keine Einheit wollten, ihr abtraten. Alle anderen Machtbefugnisse behielten sich die Einzelstaaten vor. Jeder Zweifel, der darüber noch herrschen konnte, wurde durch das zehnte verfassungsverbessernde Gesetz aufgehoben, das ausdrücklich bestätigt, daß „the powers not delegated to the United States by the constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States, respectively, or to the people". Die verfassunggebende Versammlung sah sich also einer zweifachen Aufgabe gegenübergestellt: eine Zentralregierung zu schaffen und gleichzeitig die Machtbefugnisse dieser Regierung gegenüber den Einzelstaaten abzugrenzen.

Da die Verfassung die Regierungen der Einzelstaaten voraussetzt und mit deren Tätigkeit rechnet, regelte sie nur diejenigen verwaltungsmäßigen, gesetzgeberischen und gerichtlichen Funktionen, die sich auf Angelegenheiten beziehen, die die ganze Nation angehen, entweder weil alle Teile des Staates das gleiche Interesse daran haben oder weil nur die Nation als solche sie zufriedenstellend lösen kann. Diese Abgrenzung entsprang aber nicht einer Theorie, sondern die Versammlung versuchte, die Fehler der Artikel der Konföderation auszugleichen und der Bundesregierung die Gewalten zu geben, die der Kongreß der Konföderation besessen haben sollte und

deren Fehlen sich zu Ungunsten des Ganzen bemerkbar gemacht hatte. Die Machtbefugnisse des Kongresses der Bundesregierung sind in Artikel I, Paragraph 8 der Verfassung aufgezählt. Die wichtigsten dieser nationalen Angelegenheiten sind folgende:

Steuererhebung für Bundeszwecke.
Geld auf nationalen Kredit zu leihen.
Regelung des internationalen und zwischenstaatlichen Handels.
Währung und Münzprägung.
Krieg und Frieden: Internationale Beziehungen und Verträge.
Heer und Flotte.
Bundesgerichtshöfe.
Postdienst.
Patente und Urheberrechte.
Regelung von Gewichten und Maßen.
Aufnahme neuer Staaten.

Diese Aufzählung schließt die Gebiete ein, auf denen der Kongreß die Macht hat, Gesetze zu erlassen, der Präsident und das Kabinett Gesetze durchführen und im allgemeinen das nationale Interesse wahren und die Bundesgerichte Recht sprechen können. Die Gesetzgebung und Verwaltung auf allen anderen Gebieten bleibt den Einzelstaaten überlassen. Die Bundesregierung hat da nicht die geringste Machtbefugnis, um eingreifen zu können.

Den Gesetzgebern erschienen bei dieser Regierungsform vier Punkte als wesentlich:[1])

Ihre Kraft und Leistungsfähigkeit.
Die Unabhängigkeit jedes ihrer Zweige (als wesentlich für die Dauerhaftigkeit ihrer Form).
Ihre Abhängigkeit vom Volke und
die von ihr gewährleistete Freiheit des Individuums.

Das erste dieser Ziele suchten sie durch Schaffung einer starken Exekutivgewalt zu erreichen, das zweite durch die Trennung der gesetzgebenden, vollziehenden und richterlichen Gewalten von einander, das dritte durch die Wählbarkeit aller Behörden und durch die Anordnung häufiger Wahlen und das vierte durch Errichtung gewisser Schranken und auch dadurch, daß gewisse Bürgerrechte aus-

[1]) Siehe James Bryce „The American Commonwealth" New York 1918, Bd. I, S. 34.

drücklich unter den Schutz der geschriebenen Verfassung gestellt wurden.

b) Die verfassungsmäßigen Rechte des Einzelbürgers.

Die die Machtbefugnisse des Kongresses einschränkenden Bestimmungen, die die Rechte des einzelnen Bürgers sichern, sind zum Teil in dem ursprünglichen Verfassungsdokument enthalten, die wichtigsten von ihnen sind aber in den ersten zehn verfassungsverbessernden Vorschlägen (amendments), der „Erklärung der Rechte" (Bill of Rights), hinzugefügt worden. Diese ersten zehn Amendments, die den Zweck hatten, die Befürchtungen derjenigen zu zerstreuen, die meinten, daß die Freiheit des Volkes durch die Zentralregierung zu sehr eingeschränkt würde, wurden 1791 von einer Dreiviertelmehrheit der Staaten angenommen. Abstrakte Theorien über Menschenrechte beherrschten den nationalen Geist und lassen sich in der Unabhängigkeitserklärung und den Urverfassungen der Staaten, besonders der Verfassung von Massachusetts von 1780, wahrnehmen. Der Einfluß Frankreichs aber und seiner Philosophen begann hauptsächlich 1789 und in den folgenden Jahren zu wirken, als Thomas Jefferson, der während des Verfassungskonvents in Paris weilte, an der Spitze der demokratischen Propaganda stand.[2])

Die hauptsächlichsten durch die Verfassung verbrieften Rechte des amerikanischen Bürgers sind die folgenden:

Religions-, Rede- und Pressefreiheit; das Recht, sich friedlich zu versammeln und Bittgesuche zur Abstellung irgendwelcher Mißstände an die Regierung zu richten (Amendment I).

Das Recht, Waffen zu besitzen und zu tragen (Amendment II).

Schutz vor Einquartierung von Soldaten außer in Kriegszeiten, was dann gesetzlich geregelt werden muß (Amendment III).

Sicherheit vor Haussuchungen und Verhaftungen, außer auf Grund eines begründeten Verdachtes, der durch Eid oder Gelöbnis bekräftigt worden sein muß (Amendment IV).

Schutz des Privateigentums. Keine Enteignung ohne gerechte Entschädigung und die Garantie, daß niemand seines Lebens, seiner

[2]) Vgl. James Bryce, a. a. O., S. 30.

Freiheit oder seines Eigentums ohne ein regelrechtes Prozeßverfahren (due process of law) beraubt werden darf (Amendment V).

Diese Bestimmung wird durch Art. XIV auf die Einzelstaaten ausgedehnt, in dem es heißt: „. . . . noch soll ein Staat jemanden sein Leben, seine Freiheit oder sein Eigentum ohne ordentliches rechtliches Verfahren nehmen". Außerdem wird dem Staatsbürger im allgemeinen ein öffentliches, schnelles Gerichtsverfahren, sowie ein bestimmtes Verfahren bei der Beweisaufnahme zugesichert.

Thomas Jefferson spricht von dieser Erklärung der Menschenrechte als von der Revolution von 1800, die „eine wirkliche Revolution in den Prinzipien unserer Regierung, wie es die von 1776 in ihrer Form war". Nur daß diese Prinzipien nicht allein die Regierung, sondern das ganze soziale Gefüge betrafen.[3])

Der Kampf um die Unabhängigkeit hatte auch einen neuen Begriff von persönlicher Freiheit gebracht. Denn die Befreiung der Gemeinschaft führte ganz natürlich zur Befreiung des einzelnen, wie die Anfänge der Anti-Sklaverei-Bewegung, die Frage der religiösen Freiheit usw. beweisen.

Die Idee und Forderung der Freiheit ist aus Amerikas Ideologie nicht hinwegzudenken. Sie ist im großen und ganzen das praktische Ergebnis des amerikanischen Lebens. Die Volksmassen leiteten sie aus ihrem Alltagsleben, aus der Natur des Pionierwesens ab und sahen in ihnen die unentbehrliche Grundlage ihrer Gemeinschaft.

Damit verbunden ist der Gedanke der Gleichheit, der zugleich aus dem religiösen Vorstellungskreis der Kongregationalisten Neuenglands erwachsen ist. Gedanklich klar und grundsätzlich hatte der Geistliche John Wiese (1710) seine Forderungen geformt, der das von Pufendorf Gelernte amerikanisierte. Er forderte die Gleichheit der Menschen, die Förderung von Menschlichkeit und Glück aller als das Ziel jeder Regierung, Volkssouveränität, Demokratie. [4])

Alle diese Ideen waren Gemeingut des Volkes in der Revolutionszeit, und aus diesem Gut erwuchs dann die Lehre von den Naturrechten, den „Laws of Nature and of Nature's God", auf die sich die Unabhängigkeitserklärung berief. Sie liegen auch Thomas Jefferson's Staatsauffassung zu Grunde, der als die weiseste Regierung diejenige ansah, in der möglichste Abwesenheit von „Regie-

[3]) Siehe Friedrich Schönemann „Die Vereinigten Staaten von Amerika", Stuttgart-Berlin 1932, Bd. I, S. 21.

[4]) Siehe Fr. Schönemann, a. a. O., Bd. 1, S. 30.

rung" bestände. Es sind echt amerikanische Auffassungen, die gebunden waren an die Umstände der „Grenze" und an eine ländliche Zivilisation. Daß die Idee einer Erklärung der Menschenrechte in Amerika verwirklicht wurde, läßt sich nur aus seiner Geschichte erklären. Das Kolonialland mit seiner ständigen Einwanderung begünstigte die Umwandlung von bloßen Bürgerrechten in Menschenrechte. Der souveräne Individualismus auf religiösem Gebiet, der auf die town meetings abfärbte, das Grenzertum mit seiner Freiheit, und ein zielbewußter Individualismus auf wirtschaftlichem Gebiete, der desto stärker wurde, je mehr das merkantilistische System im amerikanischen Interesse durchbrochen wurde, trugen dazu bei, die amerikanischen Vorstellungen von der subjektiven natürlichen Freiheit des Menschen und von der Volkssouveränität zu entwickeln.

Die Tatsache, daß in jeder Generation neue Siedler westwärts wanderten, die — wie die amerikanischen Sektierer — die Selbstbestimmung freier und gleicher Menschen praktisch erlebten, und immer neue Einwanderer dort ihren Anspruch auf Lebensraum geltend machten und dabei auf Vorrechte stießen und zugleich, von der demokratischen Ideologie erfaßt, gegen diese Vorrechte aufgebracht wurden, ließ die abstrakten Formeln tief in das Gefühlsleben der Nation eingehen und aus ihnen den amerikanischen „Mythos" erstehen.

Mit dem Erlebnis des Grenzertums hängt aber auch der Glaube an die Möglichkeit des Experiments zusammen. Die „Revolution" der Menschen-, Gesellschafts- und Staatsauffassung, die dieser Glaube an das Experiment bedeutete, der schon zu Anfang des 17ten Jahrhunderts in England lebendig war [5]), wanderte 1620 mit in das neue Land herüber, um sich dort im denkbar geeignetsten Raum zu versuchen. Dieser Glaube drückt sich aus in der unbedingten amerikanischen Ablehnung alles dessen, was sich einer Auffassung vom Staat als göttlich verordneten Selbstzweck annähert; aber auch in dem amerikanischen Gehorsamswillen, der sich nicht in der Unterwerfung unter den „Staat", sondern in dem absoluten Glauben an den Höchstwert und die Zukunft des amerikanischen Gemeinwesens äußert, der so stark ist, daß er jeden Einwanderer zur Anpassung an diesen Glauben unerbittlich zwingt. Mildernd tritt aber hinzu das Ethos des „gentleman", der „passenden Handlung" (fit action).

[5]) Siehe Edward Baumgarten „Die geistigen Grundlagen des amerikanischen Gemeinwesens", Frankfurt a. M., 1938, Bd. I, S. IX—XI.

Diese drei Elemente machten den Begriff der amerikanischen Demokratie aus.

In Deutschland lebt das Wort Demokratie verbunden mit einem politischen System fort, das am Ende eines verlorenen Krieges in der Zeit tiefster nationaler Erschöpfung zur Herrschaft kam. Der Begriff „Demokratie" in Amerika dagegen ist verbunden mit den glorreichsten nationalen Erinnerungen. Der stärkste äußere Faktor in der amerikanischen Geschichte, die „Grenze", hat ihn geformt. Die freiwillige auf Einzelinitiative aufbauende Genossenschaftlichkeit liegt ihm zugrunde. „Demokratisch sein, heißt guter Nachbar sein". [6]) Und so bedeutet auch der amerikanische „rugged individualism" (wetterfester Individualismus) den Individualismus der Männer an der „Grenze", die ihr Schicksal in die eigene Hand nahmen, die stolz waren auf das, was sie mit eigener Hand geschaffen hatten und allen bürokratischen Reglementierungsversuchen vom Hinterlande her mißtrauten. In demselben Boden wurzelt auch der amerikanische Liberalismus, der eine schematische Reglementierung nach Einzelvorschriften ablehnt und jedem Menschen in seinem nächsten sozialen Handlungsraum seine „Chance" geben will. Dieses Wahrnehmen der eigenen Chance durfte aber nur innerhalb eines freilich weitgesteckten Rahmens sozialer Billigkeit und Zweckmäßigkeit geschehen. Der Begriff der ‚fit action' galt hier als maßgebend. Dieser Gentleman-Begriff der ‚passenden Handlung' und das Vertrauen auf das, was noch werden kann, machen den Kern des sog. Pragmatismus aus, der Philosophie der „amerikanischen Selbstbesinnung aus dem amerikanischen Leben selbst". [7])

c) Das amerikanische Gerichtssystem.

Als im Jahre 1788 13 Staaten Nordamerikas sich zu einem Bundesstaat vereinigten, betrachteten sie bundesstaatliche Gerichtshöfe als einen wesentlichen Teil der nationalen Regierung. Da ein nationaler gesetzgebender Körper geschaffen war, dessen Gesetze für den Einzelbürger unmittelbar bindend waren, schienen bundesstaatliche Gerichte notwendig zu sein, um diese Gesetze anzuwenden und auszulegen. Neben den Gerichtshöfen der 13 Einzelstaaten, deren

[6]) Siehe Edw. Baumgarten, a. a. O., Bd. I, S. XIII.
[7]) Siehe Edw. Baumgarten, a. a. O., Bd. I, S. XVI.

Gerichtshoheit über die Bürger und Gesetze ihres Staates nicht angetastet wurde, entstand ein neues kompliziertes System bundesstaatlicher Gerichtsbarkeit.

Die Bundesgerichte zerfallen in 4 Klassen:

1. Der oberste Gerichtshof (Supreme Court), der seinen Sitz in Washington hat;
2. die Bezirksappelationsgerichte (Circuit Courts of Appeal);
3. die Bezirksgerichte (Circuit Courts);
4. die Kreisgerichte (District Courts).

Der oberste Gerichtshof wird durch Artikel III, Abschnitt 1 der Verfassung geschaffen. [8]) Dieser Abschnitt setzt die Zahl der Richter nicht fest. Ursprünglich saßen da sechs Richter, heute sind es neun, ein oberster Richter (Chief Justice) und acht beigeordnete Richter (associated justices). Sie werden von dem Präsidenten auf Lebenszeit ernannt und von dem Senat bestätigt. Politische Gesichtspunkte sind dabei oft ausschlaggebend.

Der oberste Gerichtshof tagt jedes Jahr von Oktober bis Juni in Washington. Die Anwesenheit von sechs Richtern ist erforderlich, um ein Urteil zu sprechen. Jeder vor das Gericht kommende Fall wird zweimal diskutiert, einmal um die Meinung der Mehrheit zu ermitteln, die dann schriftlich niedergelegt wird. Das Schriftstück, das einer der Richter vorbereitet, wird dann noch einmal durchgesprochen, kritisiert und schließlich als das Urteil des Gerichtes angenommen und als solches verkündet. [9]) Die Richter, die mit der von der Mehrheit vertretenen Meinung nicht übereinstimmen, können ihre Ansicht in einer sog. abweichenden Meinung (dissenting opinion) niederschreiben, die mit dem Urteil der Mehrheit veröffentlicht wird. Diese abweichenden Meinungsäußerungen sind bei Entscheidungen, die Fragen der sozialen Gesetzgebung behandeln, oft sehr interessant zu lesen, da hier fortschrittlich denkende Richter, die die Anforderungen ihrer Zeit besser verstanden, mit ihrem Urteil der kommenden Entwicklung vorausgriffen.

Die Bezirksgerichte sind die unterste Gruppe bundesstaatlicher Gerichte. Die Verfassung legt nicht ausdrücklich fest, daß die Bezirksrichter von dem Präsidenten und dem Senat eingesetzt werden

---

[8]) Siehe Text der Verfassung.

[9]) Siehe James Bryce „The American Commonwealth", New York 1910, das Kapitel über „The Federal Courts" S. 229—241, bes. S. 231.

sollen, wie es bei den Richtern des obersten Gerichtshofes der Fall ist. Man hat aber immer angenommen, daß es so beabsichtigt war und ihre Ernennung erfolgte auf diesem Wege.

Die Bundesgerichte sind zuständig bei folgenden in der Verfassung aufgezählten Fällen:

1. Fälle im Prozeß- und Billigkeitsrecht (law and equity, die aus der Verfassung selbst entstehen oder aus den Gesetzen der Vereinigten Staaten oder aus Verträgen, die kraft ihrer Autorität geschlossen wurden.
2. Fälle, in denen ausländische Gesandte, öffentliche Würdenträger, Konsule etc. verwickelt sind.
3. Fälle der Admiralitäts- oder Marinegerichtsbarkeit.
4. Fälle, in denen die Vereinigten Staaten eine Partei bilden.
5. Streitfälle zwischen zwei oder mehr Einzelstaaten, zwischen Bürgern verschiedener Staaten, zwischen Bürgern desselben Staates, die Anspruch auf Land unter der Hoheit verschiedener Staaten erheben.

In allen anderen Fällen sind die Staatsgerichte zuständig. Von ihnen kann nicht an die Bundesgerichte appelliert werden.

Die Bundesgerichte leiten ihre Machtbefugnisse von der einmaligen Bewilligung des Volkes, die in der Verfassung niedergelegt ist, her. Diese Machtbefugnisse sind alle schriftlich niedergelegt. Die Vereinigten Staaten als solche haben kein Gewohnheitsrecht (common law). Das Recht, das die Bundesgerichte verwalten, ist hauptsächlich das vom Kongreß geschaffene Recht, das, wenn es anwendbar ist, über den Gesetzen der Einzelstaaten steht. Es ist im Gegensatz zu dem Gewohnheitsrecht (common law) gesetzlich niedergelegtes Recht (statutory law). Das Gewohnheitsrecht ist der ältere Teil des amerikanischen Rechtes. Seine Entwicklung begann im mittelalterlichen England, als es noch wenige schriftlich niedergelegte Regeln gab und die königlichen Gerichte Streitfälle soweit wie möglich nach ungeschriebenem Brauch und Sitten (usage or customs) des Volkes entschieden. Allmählich wurden diese Entscheidungen einheitlicher, bis dieses durch die Richter geschaffene Recht (judge-made law) oder das gesammelte Brauchgut in dem ganzen englischen Reiche zur Gewohnheit wurde, obgleich es niemals durch das Parlament oder einen anderen gesetzgebenden Körper zum Recht des Landes erklärt worden war. Es entwickelte sich von einem Präzedenzfall zum anderen fort. Später wurde dieses ganze Gewohnheitsrecht durch berühmte

Ausleger schriftlich niedergelegt (z. B. Glanvil, Blackstone, Bracton, Coke, Littleton). [10])

Während der Kolonialperiode folgte das Gewohnheitsrecht der englischen Flagge über den Ozean. Seine Prinzipien wurden von den Richtern der amerikanischen Kolonien angewandt.

Die Erklärung der Rechte (Declaration of Rights), die von dem ersten Kongreß 1774 feierlich beschlossen wurde, spricht von diesem Erbe. Sie erklärt: „The respectice colonies are entitled to the common law of England". Als die 13 Kolonien die politische Herrschaft Englands abschüttelten, haben sie doch das Gewohnheitsrecht behalten. Es besteht heute noch als die Grundlage des Rechtssystems des amerikanischen Bundesstaates und in allen Staaten außer in Lousiana, das von den Franzosen kolonisiert wurde, die dort französisches Recht eingeführt hatten. Aber selbst da hat das System des Geschworenengerichtes (trial by jury) und andere Einrichtungen des Gewohnheitsrechtes einen nachhaltigen Einfluß auf das Rechtssystem ausgeübt. Das englische Gewohnheitsrecht hat sich in der neuen Welt erweitert und verändert. Der ständige Wandlungsprozeß des amerikanischen Rechtssystems ist teilweise durch richterliche Entscheidungen vollzogen worden, zum größten Teil aber durch den Erlaß von Gesetzen, die die Regeln des Gewohnheitsrechtes abschwächten oder veränderten. Ein erlassenes Gesetz (statutory law) kann festlegen, was bis dahin Brauch war, oder es kann das Gewohnheitsrecht gänzlich beiseite schieben. Wenn das Gewohnheitsrecht und ein erlassenes Gesetz in Konflikt geraten, geht das letztere vor.

Das Gewohnheitsrecht ist in den Vereinigten Staaten das Gewohnheitsrecht der Staaten und nicht das des Bundes. Es gibt kein bundesstaatliches Gewohnheitsrecht der Einzelstaaten, so wie es erlassene Gesetze des Bundesstaates neben den Gesetzen der Einzelstaaten gibt. Die Bundesgerichte wenden in den meisten Fällen die Regeln des Gewohnheitsrechtes des Staates an, in dem der Fall auftritt. Aber sie sind nicht daran gebunden und weichen manchmal in ihren Urteilen von dem ortsüblichen Recht ab. Auf einigen Gebieten bauen sie so ein eigenes Recht auf, das bundesstaatlichen Ursprungs ist und auch manchmal als „bundesstaatliches Gewohnheitsrecht" bezeichnet wird und danach strebt, einheitlich für alle Staaten

[10]) Siehe Munro W. B., „The Government of the United States", New York, The Mac Millan Co. 1930, S. 392—393.

zu werden. Es umfaßt aber bis jetzt nur einen sehr kleinen Teil des ganzen Rechtsgebietes.

Die von dem nationalen Kongreß oder den gesetzgebenden Körpern der Einzelstaaten oder von den Stadtverwaltungen erlassenen Gesetze bilden heute den größten Teil des amerikanischen Rechtes. Diese Tausende von Gesetzen haben das Gewohnheitsrecht oft abgeändert und haben Lücken ausgefüllt, es bleibt aber trotz allem die eigentliche Grundlage des amerikanischen Rechtssystems. [11])

d) Die Stellung des obersten Gerichtshofes als „Hüter der Verfassung".

Kein anderes Charakteristikum des amerikanischen Regierungssystems ist für den Europäer so erstaunlich und zugleich schwer verständlich, wie die Stellung, die der oberste Gerichtshof als „Hüter der Verfassung" einnimmt. Die Verfassung, die seit 1788 nur in einigen wenigen Punkten abgeändert wurde, wurde durch das Volk selbst, durch Versammlungen, die in den 13 Staaten stattfanden, angenommen. Die beiden gesetzgebenden Häuser wurden durch sie geschaffen. Sie haben aber nicht die Macht, die Verfassung im geringsten abzuändern. „That which the people have enacted, the people only can alter or repeal". [12])

Die verfassunggebende Versammlung hat das von ihr geschaffene Gesetz aus dem Machtbereich des Kongresses herausgestellt, indem sie eine Methode der Abänderung festlegte, deren Schwierigkeit am besten dadurch bewiesen ist, daß man so selten davon Gebrauch machte.

Das Volk hat durch sein oberstes Gesetz, die Verfassung, dem Kongreß eine beschränkte gesetzgebende Macht übertragen. Jedes Gesetz, das innerhalb dieser Machtgrenze erlassen ist, hat die volle Autorität der Verfassung hinter sich. Jedes Gesetz aber, das über diese Machtbefugnis hinausgeht, ist ungültig und kann nicht durchgesetzt werden. Es ist in Wirklichkeit gar kein Gesetz, da der Kongreß in dem Augenblick, da er es erließ, kein eigentlicher gesetzgebender Körper war, sondern nur eine Gruppe von Privatpersonen.

[11]) Siehe Munro, a. a. O., S. 392—396.

[12]) Siehe Bryce, a. a. O., Kap. XXIII „The Courts and the Constitution", S. 243.

Dies kommt am besten in den Worten des Chief Justice Marshall im Falle Marbury v. Madisan (1803) zum Ausdruck:

„The powers of the legislature are defined and limited; and that those limits may not be mistaken or forgotten, the Constitution is written. To what purpose are powers limited and to what purpose is that limitation committed to writing, if those limits may at any time be passed by those intended to be restained? The Constitution is either a superior paramount law, unchangeable by ordinary means, or it is on a level with ordinary legislative acts, and like any other act, is alterable when the legislature shall please to alter it. If the former part of the alternative be true, then a legislative act contrary to the Constitution is not law. If the latter part be true, then written constitutions are absurd attempts on the part of the people to limit a power in its own nature illimitable". [13])

Wie und durch wen wird im Streitfalle die Gültigkeit oder Ungültigkeit eines Gesetzes bestimmt? Diese Bestimmung wird getroffen, indem man das Gesetz der Verfassung zur Seite stellt und nachprüft, ob sich eine Unstimmigkeit ergibt. Ist der in dem Gesetze erwähnte Zweck einer der in der Verfassung erwähnten oder einbegriffenen? Verstößt er in irgend einer Weise gegen eine Bestimmung der Verfassung? Das ist eine Frage der Auslegung (interpretation). Die wahre Bedeutung des unter- und übergeordneten Gesetzes ist festzustellen, um zu sehen, ob sich da ein Widerspruch ergibt.

Diese Auslegung der Gesetze ist die Aufgabe der Gerichtshöfe. Ein Gesetz verlangt einen Gerichtshof nicht nur, um seiner Durchsetzung gegenüber dem einzelnen willen, sondern auch, um es den Umständen anzupassen, d. h. seinen Sinn zu bestimmen und diesen Sinn auf den gegebenen Fall anzuwenden. Der Kongreß, der nur im allgemeinen sprechen kann, erläßt das Gesetz im Vertrauen auf diese Macht der Gerichte es auszulegen. Die Macht des obersten Gerichtshofes, ein Gesetz als verfassungswidrig und damit als null und nichtig zu erklären, ist nicht ausdrücklich in der Verfassung festgelegt, obgleich viele Juristen der Zeit der Ansicht waren, daß der oberste Gerichtshof diese Macht besäße. Erst 1803 wurde sie in der berühmt gewordenen Entscheidung des Justice Marshall im Falle Marbury v. Madison zum Prinzip erhoben.

Die bundesstaatliche Verfassung hat aber nicht nur gewisse Machtbefugnisse dem nationalen Kongreß verliehen, sondern erkennt auch gewisse Machtbefugnisse der Einzelstaaten an, auf Grund derer die wahlberechtigten Bürger der Staaten grundlegende Gesetze

[13]) Zitiert von Bryce, a. a. O., S. 246.

erlassen haben, die Staatsverfassungen, und ihren gesetzgebenden Körpern die Macht, Staatsgesetze zu erlassen, verliehen haben. Die Vereinigten Staaten haben Gesetze von vier Autoritätsgraden. Es sind folgende:

1. Die Bundesverfassung.
2. Die Bundesgesetze.
3. Die Staatsverfassungen.
4. Die Staatsgesetze.

Die Bundesverfassung steht über allen anderen Gesetzen. Die Bundesgesetze stehen, wenn sie mit der Verfassung übereinstimmen, über den Staatsverfassungen und Staatsgesetzen.

Die amerikanischen Gerichtshöfe sichern jedem Gesetz nur die ihm schuldige Autorität zu. Sie erklären, daß ein Konflikt zwischen zwei Gesetzen verschiedener Autoritätsgrade besteht. Damit ist der Fall erledigt, und das untere Gesetz ist zwar nicht aufgehoben, aber es kann von den Gerichtshöfen nicht geltend gemacht werden und ist so praktisch ungültig. Die sog. Macht der Gerichte, ein Gesetz für verfassungswidrig zu erklären, ist aber richtiger ausgedrückt eine Pflicht, die dem untersten Gericht ebenso obliegt wie dem Obersten Gerichtshof in Washington. Die Bezeichnung des Obersten Gerichtshofes als „Hüter der Verfassung" (guardian of the Constitution) bedeutet nichts weiter, als daß er das letzte Appellationsgericht ist, zu dem ein Fall, der eine Frage der Verfassungsmäßigkeit enthält, gebracht werden kann.

Bei einem Streitfall zwischen zwei Gesetzen setzt sich immer der in der Verfassung niedergelegte Wille des Volkes durch. Die Richter mögen ein Gesetz für vorzüglich in seiner Auswirkung und Absicht halten, aber sie müssen es als ungültig zur Seite schieben, wenn sie nicht in der Verfassung die Machtbefugnisse des Kongresses, es zu erlassen, finden können. Sie mögen die Auswirkungen eines Gesetzes für verderblich ansehen, wenn es innerhalb der Machtgrenzen des Kongresses liegt, muß es bestehen bleiben. Das Gesetz auszulegen, den Willen des Volkes, das oberste Gesetz des Landes, klarzulegen, ist ihre wesentliche Aufgabe.

Der Nachteil dieses Systems, ein Gesetz für verfassungswidrig zu erklären, ist, daß es das Land oft jahrelang im Zweifel läßt, ob ein Gesetz diese Probe bestehen wird. Niemand mag sich die Mühe und Ausgaben machen, ein Gesetz als verfassungswidrig vor ein Gericht zu bringen. Der Präsident kann nur seinen Oberstaatsanwalt

(attorney general) befragen, ob ein Gesetz wohl als mit der Verfassung übereinstimmend angesehen werden kann. [14]) Die beiden Häuser des Kongresses haben außer ihren eigenen Mitgliedern keine Rechtsberater. [15]) Die obersten Richter äußern niemals ihre Ansicht, bevor nicht ein Fall in einem Prozeß vor sie gebracht wird.

Der Oberste Gerichtshof ist „die lebendige Stimme der Verfassung" (the living voice of the Constitution), d. h. der Wille des Volkes, der sich in diesem Grundgesetz ausdrückt. Er ist, wie jemand gesagt hat, das Gewissen des Volkes, das sich entschieden hat, sich selbst Schranken zu setzen vor zu schnellen und ungerechten Handlungen, indem es seinen Vertretern die Beschränkungen eines dauernden Gesetzes auferlegt. [16])

Aber die Obersten Richter fühlen die Kraft der öffentlichen Meinung. Wenn die Worte der Verfassung mehr als eine Auslegung zulassen, und wenn vorhergehende Entscheidungen einen Punkt offen gelassen haben, werden sie diejenige Auslegung wählen, die die öffentliche Meinung und die Forderungen der Zeit verlangen. Der Oberste Gerichtshof hat seine Tendenzen, die von den politischen und sozialen Anschauungen der Richter mitbestimmt werden, von Zeit zu Zeit geändert. Aber das geht nur sehr langsam. Die Gesichtspunkte der Richter sind oft die der vergangenen und nicht die der gegenwärtig regierenden Partei. Um eine schnelle Aenderung und eine günstigere Haltung seinen „New Deal"-Gesetzen gegenüber herbeizuführen, hat Präsident Roosevelt in den ersten Monaten des Jahres 1937 versucht, die Zahl der Richter zu vergrößern oder die über 70 Jahre alten Richter zu pensionieren. Dieser Vorschlag traf aber auf den heftigsten Widerstand selbst unter vielen Anhängern des „New Deal". Die Amerikaner sahen in ihm einen Angriff auf eine ihrer Grundeinrichtungen. Denn die Verfassung bedeutet für den Amerikaner auch heute nicht ein Dokument, das vor 150 Jahren geschrieben worden ist und den Aufgaben einer gegenwärtigen Regierung in einem industriellen Wirtschaftssystem nicht mehr gerecht wird, sondern er betrachtet sie als ein Element

---

[14]) Der Präsident veröffentlicht manchmal die schriftlich niedergelegte Meinung des Oberstaatsanwaltes zu einem wichtigen strittigen Punkt. Sie hat aber keine weitere Autorität als ein Ratschlag.

[15]) Jedes Haus hat sein Rechtskomitee, das manchmal über die Frage der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes berichtet.

[16]) Siehe Bryce, a. a. O., S. 275.

der Stabilisierung, das den bestehenden Einrichtungen, die er erhalten will, Schutz verleiht und seine bürgerlichen und politischen Rechte sichert. Sie ist ein Schutz gegen zu weitgehende Schritte, die eine Regierung in erregten Zeiten nehmen möchte.

e) Die Auslegung der Machtbefugnisse der Bundesregierung durch den Obersten Gerichtshof.

Die Bundesregierung hat verfassungsgemäß die Gewalt, Steuern zu erheben und die Gewalt, den zwischenstaatlichen Verkehr zu regeln, während die Staaten ebenfalls die Steuergewalt und daneben die „Polizeigewalt" (police power) besitzen. Die Bundesregierung benutzt die oben erwähnten Gewalten zu denselben Zwecken, die die Staaten kraft ihrer „Polizeigewalt" regeln. Die Steuergewalt wird nicht nur dazu benutzt, Steuern zu erheben, sondern Industrie und Arbeiter gegen ausländischen Wettbewerb zu schützen oder giftige Phosphorstreichhölzer fernzuhalten. Die Gewalt, den zwischenstaatlichen Verkehr zu regeln (commerce power), wird benutzt, um Eisenbahntarife zu regeln, in der Eisenbahnindustrie die Arbeitsstunden zu beschränken und Sicherheitsmaßregeln einzuführen.

Eine Entscheidung aus dem Jahre 1824 (im Falle Gibbon v. Ogden) bestätigt ausdrücklich, daß die Arbeitergesetzgebung auf diesem Gebiet unter die zwischenstaatliche Verkehrsgewalt fällt:

„Commerce in its simplest significance, means an exchange of goods, but in the advancement of society, labor, transportation, intelligence, care and various mediums of exchange, become commodities and enter into commerce; the subject, the vehicle, and their various operations, become the object of legislation".

Schutzgesetze für Frauen und Kinder werden, wenn sie von den Staaten erlassen werden, durch die Polizeigewalt gerechtfertigt. Da die Bundesregierung auf bestimmte gesetzgeberische Möglichkeiten beschränkt ist, muß sie oft Umwege einschlagen, um zu demselben Ziele zu gelangen. So hat sie versucht, über die Steuergewalt und die Gewalt über den zwischenstaatlichen Verkehr die Kinderarbeit zu regeln.

1916 sah sich der nationale Kongreß veranlaßt, da die Kinderschutzgesetzgebung sich nur sehr langsam und von Staat zu Staat verschieden entwickelte, ein Gesetz zu erlassen, das das Verladen von Gütern im zwischenstaatlichen Verkehr verbot, an denen Kinder zwischen 14 und 16 Jahren mehr als 8 Stunden am Tag oder mehr als 6 Tage in der Woche oder während der Nacht gearbeitet

hatten. Dasselbe Verbot galt für Produkte von Bergwerken, die Kinder beschäftigten.[17]) Das Gesetz stellt einen Versuch dar, Kinderarbeit auf Grund der zwischenstaatlichen Verkehrsgewalt zu regeln. Aber 1918 entschied der Oberste Gerichtshof mit 5 gegen 4 Stimmen, daß diese Gewalt nicht ausgedehnt werden dürfe, um die Kinderarbeit zu regeln.[18])

Im Jahre 1919 wurde ein zweites Gesetz, das die Kinderarbeit zu regeln suchte, erlassen. Dieses Mal hatte man es mit Hilfe der Steuergewalt versucht. Der jährliche Reingewinn jeder Firma, die Kinder unter den vorhergenannten Bedingungen beschäftigte, wurde mit einer 10 %igen Steuer belegt. Da die Gerichte wiederholt in die Steuergewalt, die „Gewalt zu vernichten" (power to destroy) eingeschlossen hatten, hoffte man, daß das neue Gesetz nicht für verfassungswidrig erklärt werden würde. Der Gerichtshof würde hier nur dieselben Methoden bestätigt haben, die man schon angewandt hatte, um Milchfarmer gegen anziehend gefärbte Margarine und die Arbeiter der Streichholzindustrie gegen Phosphorstreichhölzer zu schützen. Aber im Mai 1922 erklärte der Oberste Gerichtshof das Gesetz für verfassungswidrig. Er argumentierte, daß das Gesetz zwar der Form nach ein Steuergesetz sei, aber seine Absicht sei ganz klar die, die Kinderarbeit zu regeln. Der Kongreß habe keine Machtbefugnis, seine Gesetzgebung so auf das Feld der sozialen Gesetzgebung auszudehnen.[19])

Wahrscheinlich glaubte der Gerichtshof hier, daß es notwendig sei, die Steuergewalt, die sich sonst sehr weit ausdehnen ließe, zu begrenzen. Durch diese 2 Entscheidungen hat er aber die Anwendung der beiden traditionellen Gewalten der „bundesstaatlichen Polizeigewalt" zu Gunsten der Kinder unterbunden.

Die am meisten angewandte Bestimmung der Verfassung um ein Gesetz, das in das freie Spiel der Kräfte auf dem Arbeitsmarkt eingreift, ungültig zu erklären, ist die, „daß niemand seines Lebens, seiner Freiheit oder seines Eigentums beraubt werden darf ohne ein ordentliches Verfahren", without due process of law.

Dieser Begriff „due process of law" geht auf die Bestimmung der Magna Carta zurück, daß kein Freier in irgend einer Weise be-

---

[17]) U. S., C. 432, 64 Congress, first session; siehe auch J. R. Commons „History of Labor in the United States", Bd. III, New York 1935, S. 694/95.

[18]) Hammer v. Dagenhart, 247 U. S. 251 (1918).

[19]) Bailey v. Drexel Furniture Company, 259 U. S. 20 (1922).

straft werden sollte, außer durch „the lawful judgment of his peers or by the law of the land". In einem Gesetz, das das Parlament im 14. Jahrhundert erließ, (28. Edw. III, 3) soll dieser Ausdruck, wie der berühmte englische Jurist Sir Edward Coke in seinen „Institutes" schreibt, zum ersten Mal an Stelle des älteren Ausdruckes „the law of the land" gebraucht worden sein.[20]) Dieses Grundrecht aller Freien wurde, nachdem es 500 Jahre lang in England bestanden hatte, ein Teil des 5. verfassungsverbessernden Vorschlags (Amendment) der amerikanischen Verfassung. Was jedoch diese vier Worte „due process of law" genau bedeuten, ist nicht absolut klar. Der höchste amerikanische Gerichtshof hat sich auf keine genaue Definition dieses Ausdrucks festgelegt, sondern zog es vor zu erklären, daß „its full meaning should be gradually ascertained by the process of inclusion and exclusion in the course of decisions in cases as they arise". [21])

Allgemein betrachtet wird aber unter „due process of law" das rechtliche Verfahren verstanden „which bears before it condemns, which proceeds upon enquiry, and renders judgment only after trial. Its meaning is that every citizen shall hold his life, liberty, property and immunities under the protection of the general rules which govern society". [22])

Als ein wesentlicher Teil der durch die due process-Klauseln des V. und XIV. Amendments geschützten Freiheit wird immer wieder die Freiheit, privatrechtliche Verträge einzugehen und sie zu erfüllen (freedom of contract) angesehen. Die allgemeine Vertragsfreiheit umfaßt insbesondere die Freiheit über die eigene Arbeitskraft, soweit öffentliche Interessen nicht verletzt werden, zu verfügen. Arbeitnehmer und Arbeitgeber sollen im allgemeinen den Inhalt der zwischen ihnen abzuschließenden Arbeitsverträge völlig frei bestimmen können. Zu dem Begriff der persönlichen Freiheit und des Eigentums gehört das Recht, Verträge über den Kauf fremder Arbeitskraft abzuschließen (to make contracts for the purchase of the labor of others), ebenso wie das Recht, Verträge über den Verkauf der eigenen Arbeitskraft einzugehen (to make contracts for

[20]) Siehe Munro „The Government of the United States", New York 1930, S. 348.

[21]) Twinning v. New Jersey, 211 U. S. 78, siehe Munro, a. a. O., S. 349.

[22]) Ausspruch Daniel Webster's im Dartmouth College Case 4 Wheaton 518, zit. von Munro, a. a. O., S. 349.

the sale of one's own labor). Die gesetzgebenden Körper der Einzelstaaten sind in der Ausübung ihrer „Polizeigewalt", Gesetze zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, Gesundheit und Moral zu erlassen, öfter mit dieser Kontraktsfreiheit des einzelnen in Konflikt geraten. Dann tauchte die Frage auf, ob eine Beraubung der Freiheit oder des Eigentums ohne „due process of law" vorläge.

Als in der zweiten Hälfte des 19ten Jahrhunderts Gesetze erlassen wurden, die Höchstarbeitszeiten festsetzen, wurde ihnen gegenüber eingewandt, daß eine solche Beschränkung der Arbeitszeit einen verfassungswidrigen Eingriff in die Freiheit des Arbeitsvertrages darstelle. Das Oberste Bundesgericht schloß sich dieser Ansicht in dem bekannten Falle Holden v. Hardy [23]) (1898) aber nicht an. Die Angriffe richteten sich gegen ein Gesetz, das die Arbeitszeit in Bergwerken im Untertagebau und in Hüttenwerken festsetzte. Justice Brown, der das Urteil des Gerichtes verkündete, wies in seiner Begründung nach, daß ein solcher Eingriff in die Vertragsfreiheit nicht unvernünftig und willkürlich sei. Deutlich kommt in der Entscheidung zum Ausdruck, daß die Verfassung nichts Starres ist, sondern den Erfordernissen der Zeit angepaßt werden kann:

„This court has not failed to recognize the fact that the law is, to a certain extend, a progressive science; that in some of the States methods of procedure which at the time the Constitution was adopted, were deemed essential to the protection and safety of the people, or to the liberty of the citizen, have been found to be no longer necessary; that restrictions which had formerly been laid upon the conduct of individuals, or of classes of individuals, had proved detrimental to their interests, while on the other hand, certain other classes of persons (particularly those engaged in dangerous or unhealthful employments) have been found to be in need of additional protection".

Zu der Frage, ob die Gefahren, denen die Arbeiter im Bergbau ausgesetzt seien, wirklich so groß seien, daß es zu rechtfertigen sei, eine bestimmte Klasse von Arbeitern abzusondern und in ihre Kontraktfreiheit unter der „Polizeigewalt" der Staaten einzugreifen, erklärte das Gericht folgendes:

„If it be within the power of a legislature to adopt such means (provision for proper ventilation, speaking tubes, protection of cages etc.) for the protection of the lives of its citizens, it is difficult to see why precautions may not also be adopted for the protection of their health and morals. It is as much for the interest of the State that the public health should be preserved as that life should be made secure . . . . . While the general experience of mankind may justify us in believing that men may engage in ordinary employments more than 8 hours per day without injury to their health, it does not follow that

[23]) 169 U. S. 366, 18 Sup. Ct. 383 (1898); zit. in Commons and Andrews „Principles of Labor Legislation", 4th revised edition (1936), S. 136/37.

labor for the same length of time is innocuous when carried on beneath the surface of the earth, where the operative is deprived of fresh air and sunlight, and is frequently subjected to foul atmosphere and a very high temperature, or to the influence of noxious gases generated by the process of refining or smelting". [24])

Im Jahre 1905 nahm aber das Oberste Bundesgericht in einem ähnlich gelagerten Falle eine andere Haltung ein. Es erklärte ein Gesetz des Staates New York, das die Arbeitszeit in Bäckereien auf 60 Wochenstunden beschränkte, für ungültig, da es einen unvernünftigen und willkürlichen Eingriff in das Recht, einen Arbeitsvertrag frei abzuschließen, bedeute, der nicht aus Gründen der Sicherheit, Gesundheit oder Moral geboten sei. [25]) Gesetze wie das vorliegende, führte das Gericht aus, welche die Zahl der Stunden begrenzen, in denen erwachsene und einsichtige Menschen arbeiten dürfen um ihren Lebensunterhalt zu verdienen, seien nichts anderes als vorwitzige Störungen der Rechte der einzelnen; sie würden vor einer Verurteilung nicht durch die Behauptung gerettet, daß sie in Ausübung der Polizeigewalt erlassen seien und die Gesundheit derjenigen zum Gegenstand hätten, in deren Rechte eingegriffen werde. Nur wo ein hinreichender, seiner Natur nach vernünftiger Grund für die Behauptung vorliege, daß unmittelbare Gefahr für die öffentliche Gesundheit der Arbeiter drohe, wenn die Arbeitsstunden nicht beschnitten würden, könne eine Beschränkung stattfinden. Der Zweck des vorliegenden Gesetzes scheine aber dem Gericht der zu sein, in einem privaten Gewerbe, das weder für die Sitten noch für die Gesundheit der Arbeiter in wirklich erheblichem Maße gefährlich sei, die Arbeitsstunden im Verhältnis von Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu regeln.

Von dieser von der Mehrheit der Richter angenommenen Entscheidung wichen vier Richter ab. Justice Holmes betont in seiner abweichenden Entscheidung, daß der Fall auf Grund einer volkswirtschaftlichen Lehre entschieden worden sei, der ein großer Teil des Landes nicht mehr beipflichte. Es könne nicht die Absicht einer Verfassung sein, eine bestimmte volkswirtschaftliche Theorie zu verwirklichen, möge es nun die der väterlichen Fürsorge des Staates

[24]) 169 U. S. 366, 18 Sup. Ct. 383 (1898); zit. in Commons and Andrews „Principles of Labor Legislation", 4th revised edition (1936), S. 136/37.

[25]) Lockner v. New York (1905), 198 U. S. 539. Für eine ausführliche Diskussion dieser wie der vorhergehenden Entscheidung im Falle Holden v Hardy siehe Hermann von Mangoldt „Rechtsgedanke und Regierungsform in den Vereinigten Staaten", Essener Verlagsanstalt 1938, S. 75—82.

(paternalism) und der organischen Beziehungen des Bürgers zum Staat oder die des laissez-faire sein. Die Tatsache allein, daß der Richter gewisse Meinungen natürlich und vertraut, andere neu und sogar anstößig finde, dürfe sein endgültiges Urteil über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen, in denen sie Ausdruck gefunden hätten, nicht beeinflussen. Er glaube, daß das Wort „Freiheit" im XIV. Amendment in sein Gegenteil verkehrt werde, wenn praktisch mit seiner Hilfe der Durchbruch einer wirklich herrschenden Ansicht hintertrieben werden solle. [26])

Justice Harlan, der die abweichende Begründung der drei anderen Richter verfaßt hat, betont, daß das Gesetz erlassen worden sei, um das physische Wohlbefinden der in Bäckereien Arbeitenden zu schützen. Mit Hilfe von Stellen aus medizinischen Werken und Statistiken versucht er die Gesundheitsschädlichkeit der Arbeit in Bäckereien nachzuweisen. Er verweist auch darauf, daß die Zahl der täglichen Arbeitsstunden für viele Berufe mit ungünstigen gesundheitlichen Verhältnissen und für viele gefährliche Beschäftigungen schon in Bundesgesetzen und Gesetzen fast aller Staaten geregelt worden sei. Abschließend faßt dann Justice Harlan seine Auffassung wie folgt zusammen: [27])

„Ich erlaube mir, der Meinung den Ausdruck zu geben, daß das New Yorker Gesetz in den hier in Frage stehenden Teilen nicht als im Widerspruch zum XIV. Amendment befindlich erachtet werden kann, ohne daß man den Inhalt des Amendments weit über seinen ursprünglichen Zweck hinaus erweitern und der Kontrolle dieses Gerichtes Dinge unterstellen würde, die nach bisheriger Anschauung ausschließlich zu jener Zuständigkeit der gesetzgebenden Körperschaften der verschiedenen Staaten gehören, kraft deren diese die ihnen gewährte Gewalt ausüben, die Gesundheit und Sicherheit ihrer Bürger durch Anordnungen zu schützen, die sie aus eigener Weisheit für die besten halten".

Daß die starre Auffassung des Freiheitsbegriffes des XIV. Amendments, die sich in der Mehrheitsentscheidung noch ausdrückt, in großen Teilen des Volkes schon überwunden war, zeigen die vielen Gesetze, die von den Staaten im ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhundert im Interesse der Arbeiterbevölkerung erlassen wurden. Seit dem Ende des vorigen Jahrhunderts haben sich die allgemeinen Ansichten über das, was die Staaten zum Schutze von Leben, Gesundheit und Sicherheit der Arbeiterbevölkerung unternehmen könnten und unternehmen müßten und über die damit zusammenhängenden Eingriffe in die Freiheit des Individuums langsam, aber

[26]) 25 Sup. Ct. 546 f., siehe H. v. Mangold, a. a. O., S. 80.
[27]) 25 Sup. Ct. 546 f. siehe H. v. Mangold, a. a. O., S. 81.

stetig gewandelt. Diese Stimmung kommt in der Minderheitsbegründung im Falle Lochner v. New York beim Obersten Gerichtshof zum ersten Mal zum Ausdruck. Darin liegt aber der Hauptwert der abweichenden Begründungen, daß sie oft die Abwehr des Gerichtes von Auffassungen, die der Vergangenheit angehörten, vorbereiten halfen. Auf dem Gebiete der Workmen's compensation, die der deutschen öffentlich-rechtlichen Unfallversicherung entspricht, gingen die Gerichte auch erst nach anfänglicher Ablehnung zur Bejahung der Verfassungsmäßigkeit gesetzlicher Vorschriften über. Seit 1910 etwa sind von der Mehrzahl der Staaten in ihrem Inhalt ziemlich verschiedene Gesetze erlassen worden, die für in bestimmten Betrieben beschäftigte Arbeiter eine Art Unfallversicherung vorsehen. Bei infolge eines Betriebsunfalles oder einer Betriebskrankheit eingetretenen Arbeitsunfähigkeit soll dem Arbeiter nach einem bestimmten Plan eine Entschädigung gezahlt werden. Da die dadurch entstehenden Lasten in den Vereinigten Staaten als Betriebsunkosten angesehen werden, sollen sie laut Gesetz zum überwiegenden Teile von den Arbeitgebern getragen werden. Um die Leistungen sicherzustellen, werden diese meistens gesetzlich verpflichtet, entweder Versicherungen für die Arbeitnehmer abzuschließen oder Beiträge zu staatlichen für diesen Zweck errichtete Fonds zu zahlen.

Aus diesen Regelungen ergab sich für die Arbeitgeber eine recht erhebliche Aenderung des bestehenden Zustandes; denn bisher hatten sie nach dem common law, wenn auch unbeschränkt, so doch nur bei Verschulden und nur nach Nachweis eines solchen Verschuldens durch den Geschädigten gehaftet. In Arbeitgeberkreisen wollte man daher diese neue Gesetzgebung nicht ohne weiteres hinnehmen und ging mit der Behauptung gegen sie vor, daß sie einen willkürlichen Eingriff in die Vertragsfreiheit darstelle. Dies hatte zunächst auch Erfolg. So erklärte der Oberste Gerichtshof des Staates New York in der Entscheidung Ives v. South Buffalo Ry. C. (1911)[28] eines der ersten workmen's compensation laws, das des Staates New York, für verfassungswidrig mit der Begründung, daß der radikale Charakter des Gesetzes mit den grundlegenden Anschauungen des common law über das Privateigentum in schärfstem Widerspruch stehe und das Gesetz einen „unvernünftigen Eingriff des Staates in

[28]) 94 N. E., vgl. insbes. S. 437, 439 f., 442 ff., 448. Siehe H. v. Mangoldt, a. a. O., S. 95—98.

das Recht des Einzelbürgers, also eine Ueberschreitung der Grenzen der „Polizeigewalt" darstelle.

Mit diesen Ausführungen stellte sich das Gericht schon damals in Gegensatz zu den sozialen Strömungen seiner Zeit. In den folgenden Jahren erwies es sich, wie aussichtslos ein Versuch sein mußte, die wirtschaftlichen und sozialen Grundsätze einer vergangenen Zeit zum materiellen Inhalt der due-Prozeß-Klausel zu machen und die common law standards des bisherigen Rechts als etwas verfassungsmäßig Gesichertes hinstellen zu wollen. Schon im Jahre 1915 erklärt das Oberste Gericht von New York selbst, nachdem in den vorhergegangenen Jahren workmen's compensation laws in anderen Staaten für verfassungsmäßig erklärt worden waren, ein in New York im Jahre 1914 erlassenes workmen's compensation-Gesetz für verfassungsmäßig.[29]) Die Begründung zeigt, daß das Gericht in den grundsätzlichen Fragen einen durchgreifenden Meinungswandel durchgemacht hat, der wohl zum Teil durch die scharfe Ablehnung veranlaßt worden ist, auf die die Entscheidung von 1911 überall getroffen war.

Im Jahre 1917 zerstreute dann eine grundlegende Entscheidung des Obersten Bundesgerichtes im Falle New York Central Railroad Co. v. White (1917)[30]) alle Zweifel, die noch an der Verfassungsmäßigkeit der workmen's compensation laws bestehen konnten.

Justice Pitney wies in der Begründung zu dieser Entscheidung auf die praktische Wirkung der durch das Gesetz vorgenommenen Regelung hin und erklärte, daß es aus Gründen natürlicher Gerechtigkeit nicht vernünftig sei, wenn der Staat den Arbeitgeber in dieser Weise von seiner Haftung für Verschulden befreie, ihm aber dafür auferlege, dem Arbeitnehmer ohne Rücksicht auf Verschulden nach einem bestimmten Plan einen Beitrag zur Schadloshaltung für den erlittenen Verlust an Arbeitskraft zu leisten, der angemessen sei und zur Befriedigung aller — auch der ohne sein Verschulden entstandenen — Entschädigungsfälle ausreiche. Ebensowenig könne es vom Standpunkt des Arbeitnehmers aus als willkürlich und unvernünftig angesehen werden, wenn ein System, das ihm entweder für alle Betriebsunfälle das volle Risiko auferlege oder sein Recht

---

[29]) Jensen v. Southern Pacific Co. 109 N. E. 600, 602 ff., insbes. S. 604.

[30]) 37 Sup. Ct. 247, insbes. S. 250, 252 ff.; siehe H. v. Mangold, a. a. O., S. 98—99.

auf Schadensersatz von dem oft sehr schwer zu führenden Verschuldensnachweis abhängig mache, durch ein anderes ersetzt werde, das für alle gewöhnlichen Betriebsunfälle seine endgültige und leicht zu verwirklichende Schadloshaltung sicherstelle. Nach Ansicht des Gerichtes handle es sich bei einer solchen Gesetzgebung um eine vernünftige Ausübung der police power. Denn der Gegenstand, mit Bezug auf den die Vertragsfreiheit beschränkt werde, sei Schadloshaltung für den Einsatz menschlichen Lebens oder Gesundheit oder für Arbeitsunfähigkeit, wie sie bei der Beschäftigung in einem gefährlichen Betriebe eintreten könne. Die Oeffentlichkeit habe an solchen Regelungen ein unmittelbares Interesse, weil sie das allgemeine Wohl berührten und eine so nahe Beziehung zu dem Schutze von Leben und Sicherheit des Betroffenen aufwiesen, daß sie unbedenklich der Kategorie der polizeilichen Regelungen zugerechnet werden könnten.

Diese Beispiele zeigen deutlich die Elastizität der grundlegenden Sätze der amerikanischen Verfassung, die nichts Starres ist, sondern oft im Gegensatz zu aller Traditionsgebundenheit, allem Konservatismus des amerikanischen Richters und Beamten, den Erfordernissen der Zeit angepaßt werden kann.

Die fürchterliche Not, die in den Krisenjahren nach 1927 auch in den Vereinigten Staaten einsetzte, ließ die Notwendigkeit einer bundesstaatlichen Regelung auf den verschiedensten Gebieten der Sozialgesetzgebung deutlich zu Tage treten. Unter dem Eindruck dieser Zeit haben die Richter des Obersten Bundesgerichtes auch den verfassungsmäßigen Machtbefugnissen der Bundesregierung eine weitere Auslegung gegeben, als sie es früher zugelassen hätten. Dies kommt besonders deutlich in der Entscheidung des Justice Cardozo, die das Sozialversicherungsgesetz (Social Security Act) betrifft, zum Ausdruck, das in derselben Sitzungsperiode für verfassungsmäßig erklärt wurde, in der auch das nationale Gesetz vom Jahre 1935, das die Arbeitgeber-Arbeitnehmerbeziehungen (National Labor Relations Act) regeln sollte, und das abgeänderte Eisenbahnarbeitergesetz vom Jahre 1934 — die beide noch in den folgenden Teilen dieser Arbeit besprochen werden sollen — als innerhalb der Machtbefugnisse des Kongresses sich bewegend erklärt wurden. Allerdings mögen bei dieser Sitzungsperiode des Jahres 1937 auch die Roosevelt'schen Angriffe auf die Stellung des Obersten Bundesgerichtes, bei denen der Präsident im Namen der menschlichen Rechte gegen

die offiziellen Wahrer der in der Verfassung garantierten Menschenrechte auftrat, auf die „nine old men" einen gewissen Druck ausgeübt haben.

In dem Urteil im Falle des Alterspensionsgesetzes (sog. Old Age Pension Casse) [31]) sagte Justice Cardozo:

„The concept of general welfare is not „static", needs that were narrow or parochial a century ago may be interwoven in our day with the well-being of the nation. What is critical and urgent changes with the times".

„The purge of the Nation-wide calamity that began in 1929 has taught us many lessons. Not the least is the solidarity of interests that may once have seemed to be divided. Unemployment spreads from State to State, the hinterland now settled that in pioneer days gave an avenue of escape . . . . . Spreading from State to State unemployment is an ill not particular but general, which may be checked, if Congress so determines, by the resources of the Nation. If this can have been doubtful up till now, our ruling to-day in the case of Stewart Machine Co., supra, has set the doubt at rest . . . ".

„Moreover, laws of separate States cannot deal with it effectively. Congress, at least, had a basis for that belief. States and local governments are often lacking in the resources that are necessary to finance an adequate program of security for the aged. This is brought out with a wealth of illustrations in recent studies of the problem . . . . . Only a power that is national can serve the interest at all".

Die allgemeine Notlage hat ein Eingreifen der Bundesregierung auf sozialpolitischem Gebiete gefördert. Wie diese neue Politik der Roosevelt'schen Regierung sich auf die Stellung der Gewerkschaften ausgewirkt hat, und wo sie auf bereits dagewesene Maßnahmen zurückgriff, soll in späteren Kapiteln behandelt werden.

f) Die Stellung der Arbeiterbewegung im amerikanischen Sozialsystem.

Da die Idee der allgemeinen Menschenrechte, die Gleichheit aller Menschen zugleich als Voraussetzung und als Ziel enthält, hat sie in Krisenzeiten, wenn der Unterschied zwischen der sozialen Wirklichkeit und diesem Idealbild besonders fühlbar wurde, immer wieder als ideelle Begründung für gemäßigte Reformen wie für radikale Ansprüche gedient. Die Gleichheit der Pioniergemeinschaft war materiell bedingt durch die gemeinsame Not und die Kampfgemeinschaft in einer feindlichen Umgebung; diese Notwendigkeiten sind weggefallen, aber die Forderung der Gleichheit ist als ein

[31]) Helvering v. Davis, 37 Sup. Ct. 904. — Der Text dieser und der anderen oben erwähnten Entscheidungen ist in der Monthly Labor Review, Bd. 45, Nr. 1, Juli 1937, S. 179—187 abgedruckt.

geistiger Wert stehengeblieben. Die Geschichte der amerikanischen Arbeiterbewegung hat immer wieder gezeigt, daß der größte Teil der Arbeiterschaft sich nicht in Opposition zu dem herrschenden amerikanischen Sozialbild treiben ließ, daß diese Arbeiter aber mit dem Einsatz aller Kräfte bereit sind, für ihre Rechte als amerikanische Bürger, um die Anerkennung ihrer Gleichberechtigung in der Nation, zu kämpfen.

Die amerikanische Literatur über die Arbeiterbewegung befaßt sich immer wieder mit der Tatsache des mangelnden Klassenbewußtseins des amerikanischen Arbeiters. Die Gründe hierfür sind in der Fülle der Aufstiegsmöglichkeiten des amerikanischen Arbeiters zu suchen, an die man noch bis in die zwanziger Jahre unseres Jahrhunderts hinein glaubte. Die Löhne des gelernten Arbeiters zum mindesten — und eigentlich nur diese sind in den Gewerkschaften organisiert [32]) — waren sehr viel höher als in Europa; die Spitze der Facharbeiter ging oft fast in den Verwaltungsapparat über. Das erstickte den Klassenhaß im Keime. Dazu kommen die rassischen Verschiedenheiten innerhalb der Arbeiterschaft, die, von den Unternehmern geschickt ausgenutzt und betont, einen Zusammenschluß erschwerten. Eines der wichtigsten Probleme für die Arbeiterbewegung wurde das der Immigration. Die Unternehmer begünstigten diese, weil sie billige Arbeit schaffte und stützten ihre Haltung mit Argumenten der Art, daß die billige fremde Arbeit für die Entwicklung des Landes notwendig sei, daß die amerikanischen Naturschätze unbegrenzt seien und nicht genügend amerikanische Arbeiter für die Ausbeutung gefunden werden könnten. Dazu fügten sie ideologisch verbrämte Argumente hinzu wie, daß Amerika in der Zukunft wie in der Vergangenheit die Zuflucht der Unterdrückten aller Länder sein solle, und daß die Prinzipien der amerikanischen Demokratie nicht besser zu allen Völkern der Erde getragen werden könnten als durch die Aufnahme der Einwanderer ins Commonwealth. Die Arbeiter dagegen, die selbst Immigranten oder Kinder von Immigranten waren, wehrten sich gegen die neu hereinströmenden Massen industriellen Proletariats. Sie führten als Gegengründe an, daß die Zukunft der amerikanischen Demokratie die Zukunft des ameri-

[32]) Von der Entwicklung, die in den letzten Jahren stattgefunden hat, der Organisation auch der ungelernten Arbeiter auf industrieller Basis — anstatt in Facharbeiterverbänden — in der C. I. O., will ich hier absehen, da ich darauf am Schluß meiner Arbeit eingehen werde.

kanischen Lohnarbeiters sei. Um eine intelligente und patriotische Bürgerschaft zu haben, müssen die Löhne und der Lebensstandard der Masse der Bürger geschützt werden. Die aufsteigende ökonomische Gruppe der Lohnarbeiter muß in Lebensführung und politischem Einfluß gleichberechtigt sein mit den Abkömmlingen der älteren ökonomischen Schichten, um die Geschlossenheit und den inneren Frieden des Commonwealth der Gleichen zu sichern.[33]) Der Kampf des amerikanischen Arbeiters gegen die alles überschwemmenden Einwandererwellen, der endlich zu der Schließung der Grenzen nach dem Weltkrieg führte, bedeutet den Kampf der Arbeiterschaft um ihre Gleichberechtigung in der Gemeinschaft der Gleichen.

Seinen Arbeitsplatz zu verlieren, ist für den amerikanischen Arbeiter viel furchtbarer als für den europäischen, da seine Umwelt ja nicht auf Klassensolidarität und Klassenhilfe eingestellt ist. Er verliert seine Selbstachtung, da er gezwungen ist, Arbeit um jeden Preis anzunehmen und das Gefühl der Gleichheit mit allen anderen Menschen. Die Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes, und infolgedessen vor dem Zurückbleiben in der wirtschaftlichen und sozialen Sphäre, ist aber nicht auf die Arbeiter beschränkt, sondern gilt ebenso für die höheren Klassen von Angestellten, die statt für Stunde oder Woche für Monat oder Jahr angestellt sind und sich von dem Arbeiter nicht durch die Zugehörigkeit zu einer verschiedenen Klasse, sondern durch größere Sicherheit vor der Entlassung unterscheiden.

Das Fehlen des Klassenbewußtseins des Arbeiters hängt aber zum Teil auch mit dem Vorhandensein einer Gesellschaftsphilosophie zusammen, die sich mit Klassenkampftheorien nicht verträgt. Eine Arbeiterbewegung wird nicht aggressiv werden, solange sie nicht der Ausdruck einer Klasse ist; Solidarität und Disziplin werden ihr fehlen, wenn der einzelne Aussicht hat, ohne sie ebensogut oder besser vorwärts zu kommen. Da Samuel Gompers und der Amerikanische Arbeiterverband, die A. F. of L. (American Federation of Labor) kommunistische Theorien und die Politisierung der Gewerkschaftsbewegung entschieden ablehnten, wurde die amerikanische Bewegung, verglichen mit den europäischen Arbeiterorganisationen, oft als 30 oder mehr Jahre „zurück" bezeichnet. S. Gompers und sein Lehrer Laurel kannten die marxistischen Schriften genau, aber als das Problem des Arbeiters sahen sie nicht den Kampf zwischen

[33]) Siehe Erich Voegelin „Über die Form des amerikanischen Geistes", Tübingen 1928, S. 191.

Arbeit und Kapital an, sondern den ganz konkreten Kampf um mehr Löhne, mehr Muße, mehr Freiheit.

Die theoriefeindliche Politik lenkte die Aufmerksamkeit der Bewegung auf die Betriebsregeln und Betriebsordnungen. Der Arbeiter wird als konkrete Person gesehen, die täglich in den Einzelheiten des Betriebslebens sich gegen den Unternehmer zu schützen hat und die für die Erhaltung der Löhne und die Sicherheit des Arbeitsplatzes (job-security) täglich kämpfen muß. So nahm die A. F. of L. den Kampf um die günstige Regelung der Einzelheiten im industriellen Betriebe auf: Anerkennung der Gewerkschaften, Beschwerdekomitees, Gewerkschaftskarten, Schiedsgerichte, Aufnahme und Entlassung, Beschränkung des Arbeitstempos, Beförderungen, Versetzungen, Priorität in der Güte des Arbeitsplatzes — denn auf der Regelung dieser Einzelheiten beruht die konkrete Freiheit des Industriearbeiters, und Gompers war einer von ihnen. Der Arbeiter führt sein Leben vor allem auf seinem Arbeitsplatze und muß an der Arbeit mehr als die Angehörigen anderer Berufe seine Befriedigung finden, weil eben die Arbeit ihn unfähig macht, Vergnügen und Ablenkung außerhalb zu suchen.

Von Anfang wurde jede Beziehung zu europäischen sozialistischen und revolutionären Theorien, die im Boden einer ständisch gegliederten Gesellschaft wurzelten und die für die amerikanische Gemeinschaftsidee keinen Sinn hatten, abgeschnitten; nicht eine theoretisierende Gruppe erhebt sich gegen den Rest der Gesellschaft, sondern der einzelne Arbeiter kämpft um die Anerkennung als wirtschaftlich Gleicher. Nicht das „Klassenbewußtsein" ist die treibende Kraft der Bewegung, sondern das „Lohnbewußtsein". [34])

Aus dieser Einstellung ergibt sich mit die Haltung der amerikanischen Arbeiterbewegung gegenüber den politischen Parteien. Gompers verzichtete auf eine Politisierung der Arbeiterbewegung und schlug dafür den Verhandlungsweg mit den Parteien ein. Er suchte nicht eine politische Vertretung der Arbeiterschaft im Kongreß, denn er verstand, daß die amerikanischen Parteien kooperative Institutionen professioneller Politiker und Bosse sind, die um die Kontrolle der administrativen und politischen Stellungen konkurrieren, nicht Vertretungen der Bürger zum öffentlichen Wohl. Die Gewerkschaften könnten sich gegen die Organisationen politischer Fachleute

[34]) Siehe Erich Voegelin, a. a. O., S. 193.

nicht durchsetzen. Eine Arbeiterpartei schien politisch ebenso unmöglich zu sein, wie eine sozialistische Bewegung industriell als unmöglich erschien. Jeder sozialistischen Bewegung mußte sich die religiös fundierte, im Volkswillen fest verwurzelte amerikanische Auffassung vom Eigentum entgegenstellen, das nicht als Privileg, sondern als Arbeitseigentum, d. h. als die der Schaffenskraft des einzelnen entwachsene Sicherung gegen die Knappheit, angesehen und im Sinne des Puritanismus als ein Verdienst gewertet wurde, das Rückschlüsse auf die Arbeitsamkeit des Eigentümers zuließ. Da die politischen Parteien, die vor der industriellen Revolution entstanden waren, keine feste Weltanschauung vertreten, sondern jede um sich greifende Idee ihrem Programm einverleiben können, haben sie immer wieder neu entstehenden Parteien die Zugkraft genommen. Gleichzeitig gibt aber dieser Prozeß der Aufnahme neuer Ideen der Volksmeinung Raum.

Samuel Gompers schlug den Weg der Verhandlungen mit den großen Parteien ein. Er versprach die Stimmen der Gewerkschaftsmitglieder derjenigen Partei, die die Forderungen der Arbeiterschaft in ihr Programm aufnahm, oder deren Vertreter versprachen, sich für die von den Gewerkschaften gewünschte Gesetzgebung einzusetzen. Gompers und andere Führer haben inoffiziell, aber offen sowohl für Bryan als auch für Wilson gearbeitet und gewannen durch deren Partei zwei der größten gesetzgeberischen Siege, das Adamson-Gesetz und das Clayton-Gesetz, auf die später noch näher eingegangen werden soll. Die Gewerkschaften strebten auch danach, Schutz vor Einmischung der Regierung in industrielle Streitigkeiten zu erlangen, damit die Verhandlungen mit den Unternehmern unter dem ungestörten Druck der Wirtschaftsmacht vor sich gehen konnten.

Die Organisation der Gewerkschaften in der A. F. of L. ist ebenfalls durchaus unpolitisch. Jede angegliederte nationale oder internationale Gewerkschaft (international bedeutet, daß die Gewerkschaft auch die kanadischen Industriearbeiter mit umfaßt) ist vollkommen unabhängig in der Verwaltung ihrer inneren Angelegenheiten und entsendet zu dem Gewerkschaftskongreß einen Abgeordneten, der über eine Stimme im Verhältnis zur Mitgliederzahl der Gewerkschaft verfügt. Lokale Gewerkschaften, die zu klein sind, um in internationale Gewerkschaften vereinigt zu werden, haben nur e i n e Stimme in der Versammlung. Durch diesen Aufbau ruht das Gewicht der Entscheidungen bei den verantwortlichen konser-

vativen, erfahrenen Führern der großen Gewerkschaften, und die Vertreter kleinerer lokaler Gruppen mit radikalen Neigungen dürfen nur reden, können aber nichts erreichen. Die Hauptversammlung ist gleichsam „ein Rat verantwortlicher Führer, nicht ein Haus der Volksvertreter". [35]) Diese Gewerkschaftsverfassung, die sich aus den amerikanischen gesellschaftlichen Problemen herausentwickelte, ist auf dem Prinzip der verantwortlichen Geschäftsführung durch Führer aufgebaut, entgegengesetzt der Vertretung durch Intellektuelle, d. h. — wie Erich Voegelin in seinem Buche definiert — „Menschen, die der Reihe sinnvollen Verhaltens, in deren Namen sie agieren, nicht durch eigene Substanz angehören, sondern nur durch mehr oder weniger tiefes Verstehen von außen her". „Die also nicht für sich, sondern für andere sprechen, und denen darum das letzte moralische Gewicht in ihren Entscheidungen fehlt." Während „die Qualität des verantwortlichen Führers abgeleitet wird aus der Philosophie des Lebensstromes und der Akkumulation vergangener Erfahrung." [36])

Grundlegend für diese Struktur ist aber, daß der amerikanische Arbeiterführer, bevor er in Verhandlungen eintritt, dem Unternehmer so viel näher steht als sich die Parteien in den europäischen Wirtschaftskämpfen je kommen können, und daß es sich dort nicht um die Anerkennung eines Systems, einer Gesellschaftsordnung dreht, sondern nur um die Regelung gewisser technischer Einzelheiten, über die ein Uebereinkommen verhältnismäßig einfach ist. In der Anerkennung des kapitalistischen Wirtschaftssystems waren sie sich einig, und die Gewerkschaften unter Gompers Führung strebten nur danach, durch Verhandlungen und den Druck ihrer Wirtschaftsmacht die Betätigung persönlicher Interessen soweit einzuschränken, daß die Arbeiterschaft darunter nicht zu leiden hatte, sondern in Form verringerter Arbeitsstunden, höheren Lebensstandards, höherer Existenzsicherheit an den Erfolgen des Systems teilnehmen konnte.

Die Uebereinstimmung mit der amerikanischen Gesellschaftsordnung kommt auch in Gompers letzten Worten: „God bless our American institutions. May they grow better and better" und der Tatsache, daß eine militärische Eskorte den Arbeiterführer zu Grab geleitete, zum Ausdruck.

[35]) Siehe E. Voegelin, a. a. O., S. 194.
[36]) Siehe E. Voegelin, a. a. O., S. 233.

II. Lehren und Grundsätze des Arbeiterkoalitionsrechtes.

a) Die Entwicklung des Koalitionsrechtes in England als Grundlage der amerikanischen Rechtsanschauungen.

Die amerikanische Rechtsauffassung von den Arbeitervereinigungen ist grundlegend von dem englischen Recht beeinflußt worden. Die amerikanischen Gerichtshöfe haben die englischen Rechtslehren der „verbrecherischen Verschwörung" (criminal conspiracy) und der „Behinderung des Handels" (restraint of trade) benutzt, um die zu Anfang des 19ten Jahrhunderts sich bildenden Arbeitervereinigungen für illegal zu erklären. Auf die englische Entwicklung, soweit sie für die amerikanische grundlegend geworden ist, will ich hier ganz kurz eingehen.

Das englische Parlament hatte schon in der Mitte des 14ten Jahrhunderts eine Reihe von Gesetzen erlassen, die den nach der Pestepidemie des Jahres 1348 auftretenden Mangel an Arbeitskräften ausgleichen und dem raschen Ansteigen der Löhne entgegenwirken sollten. Das Aufblühen der englischen Industrie unter Königin Elisabeth veranlaßte dann den Erlaß des bekannten Elisabethanischen Arbeitergesetzes vom Jahre 1562. Das 17te Jahrhundert brachte keine Weiterentwicklung dieser Gesetze, da die Wirren der Revolutionszeit jedes Anwachsen der industriellen Tätigkeit, die unter Elisabeth stattgefunden hatte, verhinderten. Als aber nach der Revolution von 1688 auch auf wirtschaftlichem Gebiet eine Stabilisierung eintrat, rückten industrielle Fragen in den Mittelpunkt des Interesses. Im Jahre 1720 erschien eine Reihe von Erlassen, die jede vereinte Tätigkeit, die auf eine Aenderung der damaligen Arbeitsbedingungen abzielte, verboten. So erklärte das Parlament z. B. die Verträge der Schneidergesellen von London und Westminster, die sich zur Erreichung höherer Löhne und kürzerer Arbeitszeit zusammengeschlossen hatten, für null und nichtig und drohte, daß alle Per-

sonen, die sich an solchen Uebereinkünften beteiligten, zu harter Arbeit verurteilt werden sollten. [1])

Aehnliche Verbote von Vereinigungen, die sich zur Erreichung höherer Löhne gebildet hatten, folgten im Laufe des Jahrhunderts. Besonders in der Textilindustrie versuchten die Arbeiter immer wieder sich zusammenzuschließen.

Die Haltung der Gerichtshöfe gegenüber den Arbeitervereinigungen war die gleiche wie die der Gesetzgeber. 1721 wurden Cambridger Schneidergesellen wegen „einer verbrecherischen Verschwörung" (criminal conspiracy), um ihre Löhne zu erhöhen, von the King's Bench verurteilt. Dieser Fall Rex v. Journeymen Tailors of Cambridge ist später als Kennzeichen einer neu einsetzenden Entwicklung betrachtet worden. Das Gericht erklärte, daß hier ein Verbrechen vorläge, denn „a conspiracy of any kind is illegal although the matter about which they conspired might have been lawful for them, or any of them to do, if they had not conspired to do it . . . .". [2]) Auf diese Darstellung der Lehre des Gewohnheitsrechts haben sich spätere Entscheidungen oft berufen.

Auf den Fall Rex v. Journeymen Tailors of Cambridge folgte im Jahre 1783 der Fall Rex v. Eccles, in dem Schneidergesellen eines Betragens für schuldig erklärt wurden, das den Arbeitgeber verarmen ließe. Lord Mansfield stellte in seiner Entscheidung fest:

„The illegal combination is the gist of the offense, persons in pocession of any articles of trade may sell them at such prices as they may individually please, but if they confederate and agree not to sell them under certain prices, it is a conspiracy; so every man may work at what prices he pleases, but a combination not to work under certain prices is an indictable offense". [3])

Andere Richter schlossen sich dieser Ansicht an, daß eine kollektive Betätigung der Arbeitnehmer an sich ein Verbrechen darstelle. Die logische Schwierigkeit, die in der Schlußfolgerung liegt, daß eine an sich legale Handlung zu einem Verbrechen wird, wenn 2 oder 3 sich verbünden, um sie zu begehen, scheint in dieser Zeit den Richtern überhaupt nicht zum Bewußtsein gekommen zu sein. Sie fühlten, daß ihr traditionelles ökonomisches System durch eine kollektive Betätigung der Arbeitnehmer, ebenso wie der Arbeitgeber bedroht

[1]) 7 Geo 1, st. 1 c. 13; siehe Landis, James M., „Cases on Labor Law", Chicago 1934, S. 9.

[2]) 8 Mod. 10 (1721); siehe Landis, a. a. O., S. 11.

[3]) Rex v. Eccles, Leach C. C. 274 (1783); siehe Landis, a. a. O., S. 12.

wurde und fanden in der Lehre von der „criminal conspiracy" ein Rechtsmittel, womit man die durch kollektive Betätigung drohenden Gefahren abwenden zu können glaubte. Indem man die Lehre dann weiterentwickelte und die Legalität einer Vereinigung von der Prüfung der „illegalen Absichten" (illegal purposes) und der „ungesetzlichen Mittel" (unlawful means) abhängig machte, wurde eine Rechtslehre aufgestellt, die auf Jahrzehnte hinaus dazu dienen sollte, bestehende gesellschaftliche Normen zu erhalten.

Durch das Gesetz von 1799 wurden diese Rechtslehren in Gesetzesform gebracht. Alle Vereinigungen von Gesellen und Arbeitern, die zum Zwecke einer Lohnerhöhung oder Arbeitszeitverkürzung eingegangen worden waren, wurden für illegal und nichtig erklärt. Das Gesetz untersagte ferner jede Behinderung der Fortführung eines Betriebes und der Neueinstellung von Arbeitern. Auch das Besuchen von Versammlungen, in denen die oben erwähnten Fragen diskutiert und für verbotene Zwecke gesammelt wurde, wurde für strafbar erklärt. [4]) Der Erlaß dieses Gesetzes war mitbedingt durch die Angst vor dem Anwachsen der Arbeitervereinigungen, die jetzt noch gefährlicher erschienen, da die englische Arbeiterschaft, von den Ideen der französischen Revolution erfüllt, eine radikalere Haltung einnahm. Da dies Gesetz auf sehr viel Widerspruch stieß, wurde es in der nächsten Sitzungsperiode des Parlaments etwas abgeändert. Das Koalitionsverbot blieb aber bestehen.

Während der nächsten zwei Jahrzehnte wurde gegen Arbeitervereinigungen auf das strengste vorgegangen. Es wurden Verurteilungen nach dem Gesetz von 1800, oft aber auch nach der gewohnheitsrechtlichen Lehre der criminal conspiracy ausgesprochen. Aber die strenge Behandlung der Arbeitervereinigungen durch die Gerichtshöfe zu einer Zeit, als die Lage der Arbeiter sich durch die wachsende Einführung von Maschinen, die den Ersatz fachlich geschulter Arbeitskräfte durch Frauen und Kinder möglich machte, sehr verschlechterte, bewirkte einen Umschwung der öffentlichen Meinung hinsichtlich der Arbeitervereinigungen. Vor allem war die Aufhebung des Gesetzes von 1800 den Bemühungen des Schneidermeisters Francis Place und des Abgeordneten Joseph Hume zu verdanken. 1824 erreichten diese beiden Männer, daß ein Komitee zur Untersuchung der Auswirkungen der Gesetze von 1799 und 1800

[4]) Siehe Landis, a. a. O., S. 14—15. 39 Geo 3, c. 81.

gebildet wurde, dessen Bericht die Aufhebung dieser Gesetze zur Folge hatte.

Das Combinationsgesetz von 1824 [5]) hob alle vorhergegangenen Gesetze und Erlasse hinsichtlich der Arbeitervereinigungen auf und erklärte, daß Zusammenschlüsse von Arbeitern zur Erreichung höherer Löhne, kürzerer Arbeitszeit und besserer Arbeitsbedingungen im allgemeinen legal seien. Die Anwendung von Drohungen oder Gewaltmaßnahmen aber, andere zum Verlassen ihres Arbeitsplatzes oder zur Zurückweisung einer angebotenen Arbeit zu bewegen, blieb strafbar.

Auf den Erlaß dieses Gesetzes folgte eine Streikwelle [6]), die den Widerruf des Gesetzes im Jahre 1825 zur Folge hatte. Doch enthielt das 1825 erlassene Abänderungsgesetz [7]) die Bestimmung, daß es den Arbeitnehmern ausdrücklich erlaubt sei zusammenzukommen, um über die Höhe der Löhne und die Länge der Arbeitszeit zu beraten. Uebereinkommen über Löhne und Arbeitszeit galten nach diesem Gesetze nicht als rechtswidrig. Das Gesetz enthielt außerdem Bestimmungen zur Regelung des Streikpostenstehens.

Die Bedeutung des Gesetzes von 1825 lag aber darin, daß es das Gesetz von 1824 aufhob und so die gewohnheitsrechtliche Lehre der criminal conspiracy — wenn auch nicht im vollen Ausmaß — wiederherstellte.

Nach dem Gesetz von 1825 waren freiwillige Uebereinkommen von Arbeitnehmern, wenn sie sich nur mit Lohn und Arbeitszeitfragen befaßten, legal. Diese Bestimmung besagte zwar, daß Gewerkschaften an sich erlaubt waren, aber wenn das Verhalten der Arbeiter einen Druck auf den Arbeitgeber auszuüben schien, waren sie strafbar. Hier wurde die Widerrechtlichkeit der angewandten Mittel hervorgehoben. Obgleich also ein Streik per se nicht illegal war, konnte er, wenn er Zwecke verfolgte, die die Richter als unerwünscht ansahen, als unerlaubte „Drohung" aufgefaßt werden, die die daran Teilhabenden einer criminal conspiracy schuldig machte. So wurde auch das Streikpostenstehen als Bedrohung aufgefaßt und war als solches illegal. An Streikende eine Unterstützung auszuzahlen, galt ebenfalls als strafbare Handlung.

[5]) 5 Geo 4, c. 95.

[6]) Siehe S. und B. Webb „History of Trade Unionism", New York 1920, S. 104.

[7]) 6 Geo 4, c. 129.

Im Zusammenhang mit dem Gesetz von 1825 erhielt die gewohnheitsrechtliche Lehre von der „Behinderung des Handels" (restraint of trade) neue praktische Bedeutung. Die Arbeitervereinigungen schränkten die individuelle Verfügungsgewalt notwendigerweise in soweit ein, als sie durch den kollektiven Zusammenschluß eine Macht zu schaffen versuchten, die die Möglichkeit bot, mit dem Arbeitgeber auf gleichem Fuße zu verhandeln, die aber den Abschluß von Einzelverträgen zu unterbinden suchte. Es wurde also die Anklage erhoben, daß die Vereinigungen die Kontraktsfreiheit des einzelnen einschränkten, wobei man aber außer acht ließ, daß bei der Ungleichheit der Stellung des Arbeitsuchenden gegenüber dem Arbeitgeber von einem freien Arbeitskontrakt gar nicht die Rede sein konnte. Jede Handlung, die einen anderen, sei es ein Arbeitskamerad, ein Nichtmitglied der Gewerkschaft, ein Arbeitgeber oder die Oeffentlichkeit im allgemeinen, in der Ausübung ihrer Verfügungsgewalt irgendwie beschränkte, wurde als strafbare Handlung „in restraint of trade" angesehen.

Sir William Erle hat versucht, in einer Studie [8]) klarzulegen, was die Terminologie des Gewohnheitsrechtes „in restraint of trade" eigentlich bedeutete. Er führt dort aus:

„Every Person has a right under the law . . . . to full freedom in disposing of his own labour or his own capital according to his own will. It follows that every other person is subject to the correlative duty arising therefrom, and is prohibited from any obstruction to the fullest exercise of this right which can not be made compatible with the exercise of similar rights by others".

Die beiden Rechtslehren wurden nun in Verbindung gebracht: Jedes Uebereinkommen, das die Bedingungen festsetzte, unter denen der Arbeiter seine Arbeitskraft verkaufen konnte, galt als illegal, weil es „den Handel behinderte", und jede Vereinigung, die ein solches Uebereinkommen anstrebte und in kraft zu setzen versuchte, wurde als „verbrecherische Verschwörung" angesehen.

Soweit waren die Lehren des Gewohnheitsrechtes entwickelt worden, als auf die Agitation der Gewerkschaften hin im Jahre 1867 eine königliche Kommission ernannt wurde, die die rechtliche Lage der Arbeitervereinigungen untersuchen sollte. [9]) Der Bericht der

[8]) Erle, Sir W. „On the Law Relating to Trade Unions", S. 12, zit. in Mason, „Organized Labor And The Law", Duke University Press, Durham 1925, S. 44.

[9]) Hierzu siehe Webb, a. a. O., S. 249.

Kommission führte zu dem Erlaß des Gewerkschaftsgesetzes (Trade Union Act) von 1871 [10]), das festlegte:

„The purpose of any trade union shall not by reason merely that they are in restraint of trade, be deemed to be unlawful so as to render any member of such trade union liable to criminal prosecution or otherwise". [11])

Das Gesetz befreite die Gewerkschaften von der fortwährenden Beunruhigung, als Vereinigungen, die den Handel behinderten, verurteilt zu werden. Ganz wurden die Arbeitervereinigungen aber erst durch das Conspiracy and Protection - Gesetz des Jahres 1875 [12]) vor einer Verurteilung nach den Lehren des Gewohnheitsrechts geschützt. Dieses Gesetz, das nach dem Sturz Gladstone's im Jahre 1874 durchgebracht wurde, legt in Artikel 3 ausdrücklich fest, daß

„ . . . . an agreement or a combination by two or more persons to do or procure to be done any act in contemplation or furtherance of a trade dispute between employers and workmen shall not be indictable as a conspiracy if such act committed by one person would not be punishable as a crime".

Damit war eine Verurteilung der Arbeitervereinigungen nach den Lehren des Gewohnheitsrechtes nicht mehr möglich; und wenn auch bald andere Mittel und Wege gefunden wurden, um die Tätigkeit der Gewerkschaften einzuschränken, war doch damit den englischen Gewerkschaften ein großes Hemmnis aus dem Wege geräumt worden.

b) Die Entwicklung der Lehre der criminal conspiracy in den amerikanischen Gerichtsentscheidungen der ersten Hälfte des 19ten Jahrhunderts.

Während in England die sich bildenden Gewerkschaften weitgehend durch Gesetze eingeschränkt wurden, haben sich die amerikanischen gesetzgebenden Körper, der Kongreß der Bundesregierung wie die Kongresse der Einzelstaaten im 19ten Jahrhundert fast gar nicht mit der Frage der Arbeitervereinigungen befaßt. Es blieb den Gerichtshöfen überlassen, die rechtliche Stellung der Arbeitervereinigungen zu bestimmen.

Die ersten Gerichtsentscheidungen, die Arbeitervereinigungen betrafen, werden in den Jahren 1806, 1809 und 1815 gefällt. Das koloniale Nordamerika kannte keine Zünfte. Im 18ten Jahrhundert

[10]) 34 und 35 Vic., c. 31.
[11]) 34 und 35 Vic. c. 31 § 2; siehe Landi a. a. O., S. 21.
[12]) 38 und 39 Vic. c. 86.

kam es wohl zu Zusammenschlüssen von Handwerkern, aber diese Vereinigungen befaßten sich nicht mit der Regelung der Arbeitszeit und der Löhne, sondern hatten rein fürsorgerische Ziele. Als aber nach der Annahme der Verfassung von 1787 die Zollmauern, mit denen die einzelnen Kolonien sich umgeben hatten, fielen, entwickelte sich ein liberales Verkehrswirtschaftssystem mit einem Kreditsystem und ausgedehnten Märkten, zu denen der Handwerker, der bis dahin seine Waren selbst verkauft hatte, keinen Zugang fand. Er wurde nun von dem kapitalkräftigeren Händler abhängig, der seine Waren auf entfernten Märkten verkaufte und ihm selbst nur bestimmte Preise zahlte. Aus dem bis dahin selbständigen Handwerksmeister wurde der von den Preisen, die ihm der Händler zahlte, abhängige Arbeitgeber, der nicht mehr über eigenes Kapital verfügte, und dessen größte Gewinnchance darin bestand, den für ihn Arbeitenden so wenig wie möglich zu bezahlen. Die Arbeitsbedingungen der Gesellen verschlechterten sich in dieser Zeit zusehends, und um sich gegen diese Ausbeutepraktiken (sweatshop practices) zu wehren, schlossen sie sich in Vereinigungen zusammen. [13])

Zuerst waren es Handwerksgesellen wie Drucker, Schuhmacher, Schneider und Schreiner, die sich vereinigten, um ihren Lebensstandard als geschulte Arbeitskräfte zu schützen. Zusammenschlüsse der ungelernten Arbeiter fanden in diesen Jahren nur unter den Baumwollarbeitern statt, deren Vereinigungen im Jahre 1815 100 000 Mitglieder zählte. [14]) Die Löhne der ungelernten Arbeiter stiegen während der Jahre von 1784—1810 beträchtlich, während die der gelernten Arbeitskräfte bei steigenden Lebenskosten auf gleicher Höhe gehalten wurden. Gleichzeitig mit den Vereinigungen der Gesellen formten sich Vereinigungen der Handwerksmeister, die die Preise festsetzten, unter denen sie ihre Waren nicht an den Händler zu verkaufen gewillt waren.

Die Schuhmachergesellen in Philadelphia, New York, Baltimore und Pittsburgh führten mehrere Streiks. Der Streik der Schuhmachergesellen von Philadelphia im Jahre 1799, der 9—10 Wochen dauerte, war der erste organisierte Streik in den Vereinigten Staaten. Aber erst im Jahre 1806 fiel die erste Gerichtsentscheidung. Es war

---

[13]) Siehe John R. Commons „History of Labor in the United States", New York 1936, 2. Aufl. Bd. I, S. 7 f. S. 25—107.

[14]) Ebenda, S. 105.

das erste Mal, daß Arbeitgeber in einem Streik mit ihren Arbeitern die Gerichte des Landes um Hilfe anriefen. [15])

Die Gesellen wurden nach der Lehre des englischen Gewohnheitsrechtes von der criminal conspiracy verurteilt. Zur Zeit dieser Entscheidung, im Jahre 1806, war ein heftiger politischer Streit um die Frage entbrannt, ob das englische Gewohnheitsrecht in den Vereinigten Staaten anwendbar sei. Die Federalisten, (die heutige republikanische Partei) die die Interessen der Industrie und des Handels vertraten und im allgemeinen als konservativ, aristokratisch, ja reaktionär galten, und die mehr Wert auf die Ordnung im Lande als auf die Freiheit des Bürgers legten, traten für die Anwendung des Gewohnheitsrechtes ein. Da sie die meisten Richterstellen im Lande besetzt hatten, war das Gewohnheitsrecht praktisch eingeführt worden, wogegen sich die demokratischen Republikaner [16]), deren Anhängerschaft aus der landwirtschaftlichen Bevölkerung, den kleinen Farmern im Norden und den Pflanzern des Südens bestand, heftig sträubten. Ihrem Eintreten für demokratische Prinzipien, für die natürliche Freiheit des Bürgers, entsprach die Ablehnung der Lehren des englischen Gewohnheitsrechtes. Sie traten, besonders in Philadelphia und Baltimore, für die nach der Lehre der criminal conspiracy verurteilten Gesellen ein und verteidigten diese in ihren Zeitungen und auch sonst bei jeder sich bietenden Gelegenheit. [17])

Die Frage, ob das englische Gewohnheitsrecht in den Vereinigten Staaten anwendbar sei, wurde in allen Fällen aufgeworfen, und das Gericht entschied in jedem Fall, daß das Gewohnheitsrecht das Recht des Landes sei. Daraus ergab sich als nächste Frage: worin besteht eine illegale Handlung nach der gewohnheitsrechtlichen Lehre der „criminal conspiracy"? In dem ersten Conspiracy-Fall, in dem die Schuhmachergesellen von Philadelphia verurteilt wurden, erklärte der Stadtrichter, der seine Entscheidung [18]) auf den

[15]) Siehe Commons, a. a. O., S. 138/39.

[16]) Die demokratischen Republikaner wurden nach ihrem Führer Thomas Jefferson auch Jeffersonians genannt.

[17]) Siehe Commons, a. a. O., Bd. I, S. 138/39. Über die Entwicklung der Parteien und ihrer Streitfragen siehe Ch. and M. Beard „The Rise of American Civilation", New York 1930, Kap. VIII, S. 336—390.

[18]) Siehe Commons, a. a. O., Bd. I, S. 139—42; und Mason, a. a. O., S. 55/56. Die besten und vollständigsten Berichte der frühen Conspiracy-Fälle sind in Commons und Gilmore's „Documentary History of American Industrial Society", Cleveland 1910, Bd. III und IV zu finden.

englischen Journeymen Tailors - Fall [19]) stützte, daß eine Untersuchung der Beweggründe der Verschwörer nicht notwendig sei, denn

„ . . . . no matter what the motives were, wether to resist the supposed oppresion of their masters, or to insist upon extravagant compensation. No matter whether this prosecution originated from motives of public good or private interest, offense charged against them".

Das bedeutete: Stellen die Handlungen der Angeklagten eine ‚verbrecherische Verschwörung' dar? Das einstimmige Urteil des Gerichtes lautete:

„A combination of workmen to raise their wages may be considered in a twofold point of view: one is to benefit themselves — the other is to injure those who do not join their society. The rule of law condemns both".

Die Gesellen wurden, einer Verschwörung zum Zwecke der Lohnerhöhung für schuldig erklärt.

Diese Entscheidung rief einen Entrüstungssturm in der demokratisch gesinnten Oeffentlichkeit hervor. Sie bot eine neue Gelegenheit, die federalistischen Richter und das englische Gewohnheitsrecht anzugreifen. Arbeitern, die ihre Lebensbedingungen erhalten wollten, das Recht des Zusammenschlusses zu verweigern, obgleich es allen anderen Organisationen zugestanden wurde, erschien einfach als Tyrannei. Eine solche Politik zu betreiben, hieß es, sei ‚incompatible with the existence of freedom, and prostrates every right which distinguishes the citizen from the slave'. [20])

In einem Leitartikel der Philadelphiaer „Aurora", einer der führenden Zeitungen der Jeffersonians, kommt die allgemeine Stimmung deutlich zum Ausdruck. Das Zitat zeigt aber auch, wie diese Gerichtsurteile zu politischen Zwecken ausgenutzt wurden: [21])

„Hitherto the people had travelled the level road to equal justice . . . . Of all the barbarous principles of feudalism entailed on us by England, none was left but slavery, and even this would be generally restricted in 1808. Yet, would it be believed, at the very time when the state of the negro was about to be improved attemps were being made to reduce the whites to slavery. Was there anything in the Constitution of the United States or in the Constitution of Pennsylvania which gave one man a right to say to another what should be the price of labor? There was not. It was by the English common law that such things became possible".

---

[19]) Rex v. Journeymen Tailors of Cambridge, 1721. Der Fall ist auf S. 32 besprochen worden.

[20]) Philadelphia Aurora v. 31. März 1806; zit. in McMaster „History of the People of the United States", Bd. III, S. 512. Siehe auch in Commons „History of Labor in the United States", a. a. O., S. 142/43.

[21]) Philadelphia Trial in Documentary History . . . ., Bd. IV, S. 62.

Als drei Jahre später Schuhmachergesellen wegen desselben Vergehens in New York verurteilt wurden, hielt es der Richter doch für notwendig, seine Entscheidung etwas anders zu begründen. Der Tatsache, daß die Jeffersonians, die so eifrig die Partei der in Philadelphia verurteilten Schuhmachergesellen ergriffen hatten, siegreich aus den letzten Wahlen hervorgegangen waren, mußte Rechnung getragen werden. In dem Urteil hieß es nicht mehr, daß Vereinigungen zum Zwecke der Lohnerhöhung illegal seien. Es wurde betont, daß dies nicht die zu entscheidende Frage sei. Die hier aufgeworfene Streitfrage sei, erklärte das Gericht, ob die Gesellen sich zusammengeschlossen hätten, um mit illegalen Mitteln eine Erhöhung ihrer Löhne zu erlangen. Die Entscheidung stützte sich auf die Lehre des Gewohnheitsrechts, wonach nicht nur Vereinigungen zum Zwecke der Lohnerhöhung, sondern auch Vereinigungen, die mit illegalen Mitteln legale Zwecke zu erreichen suchten, strafbar waren. [22]) Der Richter erklärte ausdrücklich, daß die Gesellen die gleichen Rechte wie andere Mitglieder der Gemeinde besäßen, daß sie ihre eigenen Angelegenheiten regeln, die Löhne, für die sie zu arbeiten wünschten, bestimmen und sich weigern könnten, für geringere Löhne zu arbeiten, „but that the means they used were of a nature too arbitrary and coercive, and which went to deprive their fellow citizens of rights as precious as any they contended for". [23])

Der Pittsburgher Conspiracy-Fall [24]) entstand — wie die beiden vorangegangenen — aus einem Streik für höhere Löhne. Er ist deshalb erwähnenswert, weil der Richter hier näher darauf einging, was er unter illegalen Mitteln verstände. Der Richter betonte, daß die Gesellen nicht verurteilt würden, weil sie höhere Löhne verlangten, sondern weil sie illegale Mittel zu diesem Zwecke angewandt hätten. Er erklärte, daß es strafbar sei, „to conspire to compel an employer to hire a certain description of persons" oder „to conspire to prevent a man from freely exercising his trade in a particular place" oder „to conspire to compel men to become members of a particular society; or to contribute toward it" oder „to conspire to compel men to work at certain prices". Da die Gesellen darauf be-

[22]) Siehe hierzu auch S. 33.

[23]) Doc. Hist., a. a. O., Bd. III, S. 385; zit. auch in Commons „History of Labor . . . ", a. a. O., S. 143.

[24]) Siehe Commons und Gilmore, a. a. O., Bd. IV, S. 82, 83 ff. und Commons „Hist. of Labor . . . ", S. 145—146.

standen, daß eine Handlung, die für einen einzelnen legal sei, nicht durch die Tatsache eines Zusammenschlusses illegal werden könne, hob der Richter hervor, daß die Auswirkungen einer Handlung nicht dieselben seien, wenn sie von einem einzelnen oder von einer Gruppe begangen würde. Wichtig ist aber auch, daß der Richter betonte, das Verhalten der Gesellen habe schädliche Folgen für die Oeffentlichkeit. Darauf war schon in dem Philadelphiaer Fall vom Jahre 1806 hingewiesen worden, das New Yorker Urteil des Jahres 1809 hatte aber diese Seite einer „Verschwörung" nicht erwähnt. In dem Pittsburgher Fall wurde nun viel stärker hervorgehoben, daß die Verschwörung der Handwerksgesellen der Oeffentlichkeit schaden könne, als daß durch sie einzelnen Personen, Nichtmitgliedern der Gewerkschaft oder Arbeitgebern, Schaden zugefügt würde. Der Richter verurteilte das Verhalten der Angeklagten, da sie versucht hatten, „to create a monopoly or to restrain the entire freedom of trade". Damit war die Lehre von der „Behinderung des Handels" in den Vereinigten Staaten eingeführt. In dem Urteil hieß es:

„'. . . . conspiracies of this kind have a most pernicious effect, as respects the community at large. They restrain trade: they tend to banish many artisans, and to oppress others. It is the interest of the public, and it is the right of every individual, that those who are skilled in any profession . . . . , should be unrestraint in the exercise of it". [25])

Die gleiche Rechtslehre wurde im Jahre 1821 von dem Obersten Gerichtshof Pennsylvaniens auf eine Vereinigung von Handwerksmeistern angewandt. [26]) Der Richter gelangte in dem Falle zu dem Schluß, daß eine Vereinigung zum Zwecke der Lohnerhöhung, bzw. der Lohnsenkung — wie es hier der Fall war — an sich nicht illegal sei. Eine Prüfung der Beweggründe, die zu dem Zusammenschluß geführt hatten, und der damit verfolgten Zwecke sei notwendig. Eine Vereinigung sei nur dann als „verbrecherische Verschwörung" zu bezeichnen, wenn „. . . there is a direct intention that injury shall result from it, or where the object is to benefit the conspirators to the prejustice of the public or the oppression of individuals, and where such prejudice or oppression is the natural, and necessary consequence." [27]) Bezüglich der Vereinigung der Handwerksmeister

[25]) Pittsburgh Trial, in Doc. Hist., a. a. O., Bd. IV; zit. in Mason, a. a. O., S. 58.

[26]) Commonwealth of Pennsylvania v. Carlisle, Brightly's Report, S. 36 (Pa 1821).

[27]) Zit. in Mason, a. a. O., S. 62.

zum Zwecke der Lohnsenkung entschied das Gericht, die Vereinigung sei nur dann illegal, wenn sie bezwecke, die Löhne unter den Stand herunter zu drücken, der erreicht worden wäre, falls keine Partei auf künstliche Mittel (Vereinigungen) zurückgegriffen hätte.[28])

Obgleich es sich in diesem Fall um eine Vereinigung der Handwerksmeister handelte, ist diese Entscheidung doch auch für Arbeitervereinigungen wichtig geworden, da hier als Kriterium für die Anwendung der Lehre der „criminal conspiracy" die Prüfung der Beweggründe (motives) oder Absichten (intents) eingeführt und davon die Gesetzlichkeit oder Ungesetzlichkeit auch der Arbeitervereinigungen abhängig gemacht wurde.

Der Richter in dem eben erwähnten Falle, Commonwealth of Pennsylvania v. Carlisle, war aber mit seinem Urteilsspruch seiner Zeit vorausgeeilt. Zwei Jahre später wurde in New York ein Fall entschieden, der auf das Urteil im Prozeß der Schuhmachergesellen von Philadelphia vom Jahre 1806 zurückgriff. 1827 wurden Schneidergesellen in Philadelphia der „verbrecherischen Verschwörung" angeklagt. Das Gericht erklärte aber, eine Vereinigung, die nur mittelbar einer dritten Person schade, sei nicht als illegal anzusehen, da dies ein zu unbestimmter Maßstab sei. Zu der Frage der Gesetzmäßigkeit eines Streikes erklärte der Richter, die Angeklagten hätten ebenso das Recht, den Dienst ihres Arbeitgebers zu verlassen, wie dieser das Recht besäße, sie zu entlassen. Dann fuhr er fort: „If they have the right individually, I can see no reason, why the same right might not be exercised by them collectively and simultaneously, nor can I conceive a case, where if the object be legal, that which is done by one becomes illegal only when done by many, provided the means are not criminal". [29])

Der Richter verurteilte in dem vorliegenden Falle die Gesellen, weil sie sich vor dem Geschäft des Arbeitgebers in ruhestörender und ordnungswidriger Weise versammelt hatten und durch „Versprechungen und Drohungen" (promises and threats) versucht hatten, die dort Arbeitenden zum Verlassen ihres Arbeitsplatzes zu veranlassen. [30])

Trotz dieser Entscheidung verurteilte zwei Jahre später ein Gerichtshof in Pennsylvania streikende Schuhmachergesellen, weil

[28]) Siehe Landis, a. a. O., S. 30.

[29]) Commonwealth v. Moore, siehe Commons und Gilmore, a. a. O., Bd. IV, S. 255.

[30]) Siehe Landis, a. a. O., S. 31 und Commons „History of Labor . . .", S. 163/64.

sie sich zusammengeschlossen hatten, um ihre Löhne zu erhöhen. Dagegen lehnte es ein Gericht in Baltimore ab, streikende Weber als „Verschwörer" zu verurteilen, weil sie übereingekommen waren, ihre Arbeit niederzulegen, da ihre Arbeitgeber ihre Löhne heruntergesetzt hatten.[31]) Bevor aber die Lehre der „criminal conspiracy" gänzlich beiseite geschoben werden sollte, wurde sie noch einmal von dem Obersten Gerichtshof des Staates New York in ihrer primitivsten Form angewandt. Ein unteres Gericht hatte sich geweigert, Schuhmachergesellen zu verurteilen, weil sie sich zusammengeschlossen hatten, um eine Lohnerhöhung durchzusetzen. Durch die Drohung zu streiken, hatten sie ihre Arbeitgeber gezwungen, einen Arbeiter zu entlassen, der sich bereit erklärt hatte, zu einem geringeren Lohne als dem von der Gewerkschaft festgesetzten zu arbeiten. Der Fall wurde zur Berufung vor den Obersten Gerichtshof des Staates New York gebracht, der die Entscheidung des unteren Gerichtes umstieß. Der oberste Richter Savage stützte sich in seinem Urteil auf die ersten Fälle, in denen die Lehre der „criminal conspiracy" angewandt worden war, und erklärte, daß Vereinigungen zum Zwecke der Lohnerhöhung nicht nur nach dem Recht des Staates[32]), sondern auch nach dem Gewohnheitsrecht ungesetzlich seien.[33]) Er erklärte ferner:

„It is important to the best interests of society that the price of labor be left to regulate itself, or rather be limited by the demand for it. Combinations and confederacies to enhance or reduce the prices of labor, or of any articles of trade or commerce, are injurious". [34])

Ein Jahr später wurden auf Grund dieses Urteils in New York 20 Schneidergesellen als „Verschwörer" verurteilt und mußten hohe Strafen zahlen.[34a])

Diese Entscheidung, sowie die vorausgegangene des obersten Richters Savage in People v. Fisher, wurden von den demokratisch gesinnten Massen auf das Heftigste abgelehnt. In New York

---

[31]) Siehe Landis, a. a. O., S. 31.

[32]) People v. Fisher, 14. Wend. 1 (New York 1835), siehe Landis, S. 31 und Mason, S. 63/64 und Anmerkung 17, S. 64. — Im Jahre 1828 war im Staate New York ein Gesetz erlassen worden, das die Anwendung der Lehre des Gewohnheitsrechts der ‚criminal conspiracy' einschränken sollte. In Abschnitt 9 sah es vor, daß keine Vereinigungen, außer den dort aufgezählten, als ‚Verschwörungen' zu betrachten seien. In Abschnitt 7 wurden Verschwörungen, die den Handel einschränkten, genannt. Darauf bezieht sich das Urteil im Falle People v. Fisher.

[33]) Siehe Mason, a. a. O., S. 64/65.

[34]) u. [34a]) Siehe Landis, a. a. O., S. 31/32; für 34 siehe Anm. 194.

und Washington fanden Protestumzüge statt, wobei die Bilder der beiden Richter öffentlich verbrannt wurden. [35])

Der Druck der öffentlichen Meinung war so stark, daß in demselben Jahre in Philadelphia zwei Gipsarbeiter, die sich geweigert hatten, für einen Unternehmer zu arbeiten, der einen Mann beschäftigte, der nicht an der von der Gewerkschaft vorgeschriebenen Lohnhöhe festgehalten hatte, freigesprochen wurden. [36]) Vier Jahre später begann dann der Prozeß gegen die Führer der Schuhmachergesellen von Boston, der mit dem berühmt gewordenen Urteil des obersten Richters Shaw im Falle Commonwealth v. Hunt (Mass. 1842 [37]) abschloß.

Richter Shaw, einer der anerkanntesten Richter seiner Zeit, faßte das Recht der „criminal conspiracy" folgendermaßen zusammen:

„ . . . . Without attempting to review and reconcile all the cases, ... a conspiracy must be a combination of two or more persons, by some concerted action, to accomplish some criminal purpose not in itself criminal or unlawful, by criminal or unlawful means". [38])

Weiterhin stellte der Oberrichter Shaw fest, daß eine Vereinigung der Gesellen auch löblichen und ehrenwerten Zwecken dienen könnte und erklärte, daß eine Untersuchung der Beweggründe, die zu dem Zusammenschluß geführt und der damit verfolgten Absichten, notwendig sei. Nachdem er dann festgestellt hatte, daß in dem Falle der Schuhmachergesellen von Boston legale und löbliche Absichten vorgelegen hätten, fuhr er fort, den Charakter der Mittel zu untersuchen, die die Vereinigung zur Erreichung ihrer Zwecke benutzt hatte. Er führte aus, daß

„ . . . . the legality of such an association (that is, an association with a lawful object) will . . . depend upon the means to be used for its accomplishment. If it is to be carried into effect by fair or honorable and lawful means, it is, to say the least, innocent; if by falsehood or force, it may be stamped with the character of conspiracy". [39])

Die Prüfung der Absichten oder Beweggründe war mit dieser Entscheidung als ausschlaggebend für die Gesetzmäßigkeit einer Vereinigung in das amerikanische Recht eingeführt worden.

[35]) Siehe Landis, S. 31/32.

[36]) Siehe Commons und Gilmore, a. a. O., Bd. IV, S. 277 ff.

[37]) 4 Metc. 111 (Mass 1842). Siehe auch Nelles, „Commonwealth v. Hunt" 32 Columbia Law Review S. 1128 ff.

[38]) Siehe Mason, a. a. O., S. 66.

[39]) Commonwealth v. Hunt; siehe Mason, a. a. O., S. 67.

Hiermit schließt die Entwicklung der Lehre der „criminal conspiracy" durch Gerichtsentscheidungen ab. Während der Zeit von 1842 bis zum Nord - Südstaatenkrieg kamen Prozesse wegen „verbrecherischer Verschwörungen" kaum mehr vor. Nur drei Fälle sind während dieser zwanzig Jahre bekannt geworden, und in keinem von ihnen scheint eine Verurteilung stattgefunden zu haben, was um so bemerkenswerter ist, da gerade in diesen Jahren die Gewerkschaften sich verbreiteten und weiterentwickelten. Erst in den unruhigen Jahren nach dem Bürgerkrieg erfolgten wieder einige Verurteilungen nach dieser Lehre.

Wenn man die Entwicklung der gewohnheitsrechtlichen Lehre in den Vereinigten Staaten überblickt, kann man drei Abschnitte unterscheiden:

1. Alle Vereinigungen zum Zwecke der Lohnerhöhung sind als „verbrecherische Verschwörungen" nach dem Gewohnheitsrecht strafbar. Die bloße Tatsache des Zusammenschlusses ist der Kern des Verbrechens. Eine Prüfung der verfolgten Absichten brauchte darum nicht stattzufinden.
2. Man stellte fest, daß bei Zusammenschlüssen die angewandten Mittel von Bedeutung sind. Wenn durch die angewandten Mittel ein Zwang ausgeübt wird, der die Rechte anderer, ihren Beruf auszuüben, einschränkt, dann liegt eine „Behinderung des Handels" vor, und darum ist die Vereinigung ungesetzlich und als Verschwörung strafbar.
3. Die am weitesten fortentwickelte Theorie besagt, daß bei einem Zusammenschluß die Beweggründe und Ziele von ausschlaggebender Bedeutung sind. Wenn das erste Ziel der sich Zusammenschließenden darin besteht, sich selbst zu schützen, ihre Löhne zu erhöhen, ihre Arbeitsstunden abzukürzen usw., so ist die Organisation nicht nur gesetzlich, sondern sogar löblich. Wenn andererseits das erste Ziel der Vereinigung darin besteht, den Arbeitgebern oder anderen, die an dem Streitfall keinen Anteil haben, zu schaden, dann stellt das Uebereinkommen eine „verbrecherische Verschwörung" dar.

c) Die Entwicklung des Eigentumsbegriffes als Grundlage für das Erlassen der „Einhaltebefehle" nach dem Billigkeitsrecht und dem Sherman Anti-Trust-Gesetz.

Obgleich in den 70er Jahren noch einige Arbeitervereinigungen als „verbrecherische Verschwörungen" verurteilt wurden, spielte diese Rechtslehre nach dem Bürgerkriege keine große Rolle mehr. Ein neues Rechtsmittel war gefunden worden, um gegen die sich bildenden großen industriellen Zusammenschlüsse auf der Unternehmer- wie auf der Arbeiterseite vorzugehen. Durch gerichtliche Einhaltebefehle (injunction) versuchte man, etwaigen Schaden, der aus Arbeitsstreitigkeiten entstehen konnte, vorzubeugen.

Einen Einhaltebefehl (injuction) definiert W. B. Munro als „an order specifically compelling a person to do or not to do a thing". [40]) Eine einstweilige Verfügung — die Professor Watkins in seinem Buche „An Introduction to the Study of Labor Problems" [41]) erklärt — ist „eine von einem Schiedsgericht zu dem Zwecke, Schädigung einer Person oder einer Sache zu verhüten oder den bestehenden Zustand aufrechtzuerhalten, bis eine endgültige Entscheidung getroffen wird, erlassene Anordnung". Theoretisch ist sie ein ausnahmsweise angewandtes Mittel, zu dem man nur dann seine Zuflucht nimmt, wenn Eigentum oder persönliche Rechte bedroht sind und das Gesetz sonst keine Handhabe zum Eingreifen bietet. Ein Verstoß gegen einen solchen Einhaltebefehl oder eine einstweilige Verfügung wird als Nichtachtung der Würde des Gerichtshofes angesehen und ohne Gerichtsverfahren mit Geld oder Gefängnis bestraft. Die Verfügungen werden nach dem Billigkeitsrecht (equity law) — das nur in Zivil-, niemals in Strafprozessen angewandt werden kann — erlassen.

Der Ursprung des Billigkeitsrechts wie der des Gewohnheitsrechts ist im mittelalterlichen England zu suchen. Dort hatte sich neben dem Gewohnheitsrecht ein System von Rechtsregeln entwickelt, die von einem besonderen Königlichen Gericht, dem Court

[40]) Siehe Munro, a. a. O., S. 396.

[41]) Siehe Watkins, J. L., „An Introduction to the Study of Labor Problems", S. 324, zit. i. Faulkner, H. U., „Amerikanische Wirtschaftsgeschichte", dtsch., Dresden 1929, S. 350 Anmerkung.

of Chancery, verwaltet wurden. Dies Gericht wurde in Fällen angerufen, in denen das Gewohnheitsrecht nur unvollkommen oder nicht schnell genug Abhilfe schaffen konnte. Seine Tätigkeit war ursprünglich auf Fälle beschränkt, die sich infolge von Unfällen oder Irrtümern entwickelt hatten. Zuerst wurde jeder Fall einzeln von dem Gerichtshof beurteilt. Allmählich bildeten sich aber gewisse Prinzipien und Regeln aus, die später gesammelt und niedergeschrieben wurden und unter dem Namen „equity" bekannt waren. Das Billigkeitsrecht (equity law) ist mit dem Gewohnheitsrecht von den Vereinigten Staaten übernommen und weiterentwickelt worden, wo es von den Bundesgerichten neben dem Gewohnheitsrecht angewandt wird. Ein Verfahren nach dem Billigkeitsrecht ist einfacher als ein gewöhnliches gerichtliches Verfahren. Es handelt sich dabei nicht um die Feststellung strittiger Tatbestände, sondern gewöhnlich um Schadensersatzansprüche und um den Erlaß von „einstweiligen Verfügungen".

Gegen Ende der 70er Jahre wurden diese Einhaltebefehle zum ersten Male als Mittel in einem industriellen Streitfall benutzt. Es wurde nicht mehr an der alten Vorstellung festgehalten, daß gegen eine Vereinigung erst dann gerichtlich vorgegangen werden könnte, wenn ein Schaden bereits entstanden sei, sondern ein Verfahren nach dem Billigkeitsrecht konnte bereits dann eingeleitet werden, wenn man die Zufügung eines Schadens für sein Eigentum oder Geschäft befürchtete. Ein Einhaltebefehl konnte also erlassen werden, um eine mögliche Schädigung zu verhindern.

Daß ein Einhaltebefehl erlassen werden konnte, um nicht wiedergutzumachenden Schaden an greifbarem Besitztum zu verhüten, wurde bereitwillig von allen Seiten zugegeben. Kein Unternehmer sollte hilflos der Zerstörung seines Eigentums durch unverantwortliche Personen zusehen müssen. Die Gerichtshöfe gaben ohne jedes Bedenken Einhaltebefehle aus, wenn ein Unternehmer nachweisen konnte, daß sein greifbares Eigentum irgendwie bedroht sei. In den 70er und 80er Jahren begannen aber die Gerichtshöfe, des Unternehmers Recht, sein Geschäft zu führen (to carry on his business), ohne darin durch die Tätigkeit seiner unzufriedenen Arbeiter gestört zu werden, als sein Eigentumsrecht zu betrachten, das durch Einhaltebefehle zu schützen sei. Ein neuer Eigentumsbegriff hatte sich herausgebildet. Eigentum war nicht mehr nur ein Stück Land, ein Gebäude oder Maschinen mit unmittelbarem Nutzwert, sondern

alles, was im gesellschaftlichen Leben des einzelnen Tauschwert besitzt: guter Ruf, Arbeitsfähigkeit, Kundentreue, Patentrechte, Zutritt zu einem Markt, Schutz gegen unfaire Konkurrenz. Das Eigentum ist „intangible" (unfaßbar) geworden und umfaßt alles „that enables one to obtain from others an income in the process of buying and selling, borrowing and lending, hiring and hiring out, renting and leasing, in any of the transactions of modern business". [42]) „Eigentum ist nicht ein physisches Objekt, sondern die Beziehung, die eine Person notwendig zwischen ihren persönlichen Fähigkeiten und der sie umgebenden Welt setzt", schreibt Professor Commons an einer anderen Stelle seines Buches. [43])

Der Begriff des Eigentums hatte sich also von einem festen, klaren, greifbaren Ding zu den mannigfaltigen Beziehungen, die zwischen einer Person und ihrer Umwelt bestehen, verschoben. Das Eigentum ist nicht mehr bloß ein Ding in der Umwelt, sondern schließt die Erwartung der Handlungsfreiheit im Verhältnis zur Umwelt ein. Der Begriff „Eigentum" bleibt nicht auf die greifbaren Gegenstände beschränkt, sondern schließt den Gebrauch ein, den Rechtsordnung und Brauch der Gesellschaft von ihnen zu machen erlauben. Erich Voegelin [44]) versucht, diesen Eigentumsbegriff an dem Beispiel des Rechtes eines Arbeiters, einer Gewerkschaft beizutreten oder Streikposten zu stehen, zu verdeutlichen. Diese Rechte oder „Freiheiten" des Arbeiters sind sein Eigentum und wertvolles wirtschaftliches Gut. Denn auch der Wert eines Dinges hat sich verschoben vom substantiellen Objekt in das Verhalten zu seiner Sache. So ist nicht mehr ein bestimmtes Objekt wertvoll, sondern „the expected desirable behavior regarding it"; der Wert hat seinen Sitz im „expected will in action". Freiheit, Eigentum und Wert werden zusammengefaßt im zu erwartenden Verhalten einer Person, in der Bedeutung dieses Verhaltens in ihrer gesamten Lebensorganisation. [45])

---

[42]) Commons, J. R., „Legal Foundations of Capitalism", New York 1924, S. 19.

[43]) Commons, a. a. O., S. 156.

[44]) E. Voegelin, a. a. O., S. 224.

[45]) Für eine ausführliche Diskussion der Entwicklung des Eigentumsbegriffes siehe auch Commons, J. R. „Property, Liberty and Value" in Taylor and McGoldrick J., „Readings in Contemporary Problems of the United States", New York 1930, Bd. II, S. 163—189; siehe ebenfalls Commons „Legal Foundation of Capitalism", a. a. O., Kapital II „Property, Liberty and Value"; weiterhin auch Witmer T. R. „The Concept of Property Applied by couts in Labor Cases", in American Economic Review, 1934, Bd. 24, Heft 4, S. 603—616.

In einem industriellen Streitfall wurde ein Einhaltebefehl auf Grund dieses neuen Eigentumsbegriffes zum ersten Male in England im Jahre 1868 im Falle Springhead Company v. Riley erlassen. In diesem Prozeß waren die Führer einer Gewerkschaft angeklagt worden, die Arbeiter der Firma durch Plakate und Anzeigen aufgefordert zu haben, sich nicht der Firma zu verdingen. Die Firma hatte um das Erlassen eines Einhaltebefehls gegen diese Tätigkeit der Gewerkschaftsführer mit der Begründung ersucht, daß die Arbeiter eingeschüchtert würden und „the good will of their business", den Beziehungen der Firma in der Geschäftswelt dadurch ernstlicher Schaden zugefügt würde. [46])

Vice Chancelor Malins, der die Entscheidung des Gerichtes verkündete, stellte fest, daß die Tätigkeit der Angeklagten als „verbrecherische Verschwörung" strafbar sei. Weiterhin erklärte er, daß in dem Falle nicht nur ein Verbrechen vorläge — in welchem Fall ein Verfahren nach dem Billigkeitsrecht nicht erlaubt gewesen wäre — sondern auch Eigentumswerte zerstört worden wären, das Gericht also zuständig sei, denn . .

„the proper function of a court equity is to protect property, and it will interfere by injunction to stay any proceedings, wheter connected with crime or not, which go to the immediate, or tend to the ultimate, destruction of property, or to make it less valuable or comfortable for use or occupation".

Dann fuhr er fort, und hier erfährt der Eigentumsbegriff seine Ausdehnung:

„Should the defendants be less amenable to the jurisdiction of this court because they proceed to destroy the value of the plaintiff's property in another but not less efficacious mode, namely, by their threads and intimidation rendering it impossible for the plaintiffs to obtain workmen, without whose assistance the property becomes utterly valueless for the purpose of their trade". [47])

Dieses englische Urteil diente als Präzedenzfall für den Erlaß gerichtlicher Einhaltebefehle nach dem Billigkeitsrecht in industriellen Streitigkeiten in den Vereinigten Staaten.

Während des Eisenbahnstreiks im Jahre 1877 wurde zum ersten Mal in den Vereinigten Staaten ein Einhaltebefehl gegen streikende Arbeitnehmer erlassen. [48]) Streikende Arbeiter in Indiana und Illinois wurden der Mißachtung einer gerichtlichen Verfügung, die den

---

[46]) L. R. Eq. 551 (1868); siehe Mason, a. a. O., S. 109/10.

[47]) Springhead Spinning Co. v. Riley, L. R. Eq. 551 (1868), zit. von Mason, a. a. O., S. 110.

[48]) Siehe Frankfurter und Green, „The Labor Injunction", New York 1890, S. 21.

Eisenbahngesellschaften befahl, ihre Züge weiterlaufen zu lassen, für schuldig erklärt. [49]) 1883 wurde ein Einhaltebefehl gegen Glasarbeiter in Baltimore und in Ohio erlassen [50]) und 1884 in einem Streik in einem Kohlenbergwerk in Iowa erlassen. 1885 wurde in demselben Staat gegen einen Boykott und eine „unfaire Liste" mit einem Einhaltebefehl vorgegangen. In dem Eisenbahnstreik des Jahres 1886 wurden in Chicago allein 5, in Missiouri 8 und in Kansas 2 solcher Einhaltebefehle ausgegeben. Endgültig erhielt dann diese Methode, mit Einhaltebefehle gegen streikende Arbeiter vorzugehen, in dem Fall Sherry v. Perkins [51]) durch den Obersten Gerichtshof von Massachusetts im Jahre 1888 ihre Bestätigung. Berühmt und berüchtigt wurden aber die Einhaltebefehle in Arbeitsstreitigkeiten in der breiten Oeffentlichkeit erst während des Pullman-Streikes im Jahr 1894, auf den noch in anderem Zusammenhang eingegangen werden soll.

Auf diesem Hintergrund muß die Anti-Trust und Anti-Kombinationsgesetzgebung der Vereinigten Staaten, im besonderen das Sherman-Gesetz von 1890, gesehen werden. Das Sherman-Gesetz [52]) besteht aus acht Paragraphen, aber sein Prinzip und sein Gedankengang geht schon aus den beiden ersten hervor:

§ 1. Jeder Vertrag, jede Vertrustung oder Kartellierung und jedes Geheimabkommen zur Beschränkung und Behinderung des Handels und Verkehrs zwischen den Staaten der Union oder zwischen den Vereinigten Staaten und dem Ausland wird hiermit als ungesetzlich erklärt . . . .

§ 2. Jede Person, die den Handel zwischen den Staaten der Union oder zwischen den Vereinigten Staaten und dem Ausland in irgend einem Produktionszweig monopolisiert, zu monopolisieren versucht oder sich mit Dritten einigt oder verabredet, um eine solche Monopolisierung in die Wege zu leiten, macht sich eines Vergehens schuldig.

Auf die Uebertretung dieses Gesetzes standen Geld- und Gefängnisstrafen, und die geschädigten Personen hatten einen Anspruch auf die dreifache Summe des ihnen zugefügten Schadens. Die Gerichte der Vereinigten Staaten erhielten ausdrücklich Vollmachten, um Übertretungen des Gesetzes zu verhindern oder einzudäm-

[49]) King v. Ohio and Miss Ry., 14 Fed. Cas. 539 (C. C. Ind. 1877).

[50]) Für die Geschichte dieses Streiks siehe Powderly „Thirty Years of Labor", S. 442.

[51]) 147 Mass. 212, 17 N. E. 307 (1888).

[52]) 26. Stat. 209. Der Wortlaut des Gesetzes und der übrigen bundesstaatlichen Antitrustgesetze ist in Jenks und Clark „The Trust Problem, Anhang F „Federal Trust Legislation in the United States" zu finden; der Text des Sherman-Gesetzes ist ebenfalls in Landis, a. a. O., S. 495/96 zu finden.

men. Sie wurden vom Generalstaatsanwalt angewiesen, Verfahren wegen Übertretung dieses Gesetzes nach dem Billigkeitsrecht durchzuführen.

Das Sherman-Gesetz erschien vielen als ein nutzloser Widerstandsversuch gegen eine unvermeidliche wirtschaftliche Entwicklung. Demgegenüber betonten die Urheber des Gesetzes, daß es lediglich eine Fixierung der Prinzipien des alten englischen Gewohnheitsrechtes und ihre Ausdehnung auf die Vereinigten Staaten darstelle. Das Gesetz versuchte nicht, die Ausdrücke „every contract, combination in the form of trust or otherwise, or conspiracy, in retraint of trade or commerce" näher zu erklären. Es war absichtlich ganz allgemein gehalten worden; seine Auslegung blieb den Gerichten überlassen.

Das Gesetz wendet sich in erster Linie gegen die sich im 19ten Jahrhundert entwickelnden großen Trusts, von denen es im Wirtschaftsbericht der britischen Gesandtschaft vom Jahre 1877 heißt:

„The power wieldet by the great corporations in this country is almost incredible, and in the treatment of their subordinates they ignore entirely the principle that property has its duties as well as its privileges". [53])

Ob das Vereinigungsverbot des Sherman-Gesetzes auch Arbeiter-Vereinigungen einschließt, ist eine umstrittene Frage, die aus dem Gesetzestext heraus nicht beantwortet werden kann. Professor Edwart Berman [54]) (University of Illinois) verneint diese Frage nach einer gründlichen Durchforschung der Debatten im Senat wie im Repräsentantenhaus. Professor A. T. Mason, [55]) der das Sherman-Gesetz von den Prinzipien des Gewohnheitsrechtes her betrachtet, kommt zu dem entgegengesetzten Schluß. Die Mehrheit der Gerichtshöfe hat das Gesetz so ausgelegt, daß Arbeitervereinigungen in seine unbestimmte Ausdrucksweise mit eingeschlossen seien. So wurde in der Zeit von 1890—1897 nur einmal nach dem Gesetz gegen eine Unternehmervereinigung, aber 12 Mal gegen Arbeiter-

[53]) Great Britain, Foreign Office Reports, Bd. 84, Heft 22, Reports Respecting the Late Industrial Conflicts in the United States, Report Nr. 3 (1877); zit. in Nelles, „A Strike and its Legal Consequences", 40 Yale Law Journal 507, 527 (1931); Hinweis bei Landis, a. a. O., S. 36, Anmerkung 220.

[54]) Siehe Edw. Berman „Labor and the Sherman Act", New York und London 1930, insbes. Kapitel II „The Congressional Debates on the Anti-Trust-Bill" und Kapitel III „The Intent of Congress".

[55]) Siehe A. T. Mason, „Organized Labor and the Law", a. a. O., Teil III, „The Federal Anti-Trust-Act and Labor".

vereinigungen vorgegangen.[56]) Die Einhaltebefehle nach dem Sherman-Gesetz wurden ganz allgemein dazu benutzt, Streikhandlungen der Arbeiter nach Möglichkeit einzuschränken. Die „Regierung durch Einhaltebefehle" wurde als einseitige und ungerechte Anwendung der Macht der Gerichte angesehen, die von der Arbeiterschaft auf das bitterste bekämpft wurde, und schließlich durch eine dem Clayton-Gesetz von 1914 eingefügte Klausel eingeschränkt werden sollte. Im nächsten Kapitel sollen einige Beispiele die mehr oder weniger rücksichtslose Handhabung dieses Machtmittels an den bekanntesten Fällen verdeutlichen.

d) Die Auslegung des Sherman-Gesetzes durch die Bundesgerichte.

Das Sherman-Gesetz war am 2. Juli 1890 in Kraft getreten; im Oktober desselben Jahres leitete die Regierung das erste Verfahren nach dem Gesetz ein. Es handelte sich in diesem Fall[57]) um eine Vereinigung von Kohlenfirmen in Tennessee, von der behauptet wurde, daß sie den zwischenstaatlichen Handel behindere. Ein Einhaltebefehl wurde gegen die Firma erlassen.

Gegen eine Arbeitervereinigung wurde nach dem Sherman-Gesetz zuerst ein Einhaltebefehl im Jahre 1893 in New Orleans erlassen.[58])

Im November 1892 hatte die Vereinigung der Kärrner einen Streik in New-Orleans begonnen, um ihren Arbeitgeber dazu zu zwingen, nur Mitglieder der Gewerkschaft einzustellen. Der Arbeitgeber versuchte den Streik durch Einstellen von Nichtgewerkschaftsmitgliedern zu brechen. Andere Gesellschaften schlossen sich dem Streik der Kärrner an; dadurch wurde der Transport von Gütern in und durch die Stadt vollständig lahmgelegt. Da ersuchte der Staatsanwalt um einen Einhaltebefehl gegen das Vorgehen der Gewerkschaften mit der Begründung, daß durch die Streikenden die Bestimmungen des Sherman-Gesetzes verletzt worden seien. Die so

[56]) Siehe Edw. Berman, a. a. O., S. 3.

[57]) U. S. Jellico Mountain Coke and Coal Co. et al. 43 Fed. 898 (Oct. 13, 1890), 46 Fed. 432 (June 4, 1891); siehe Berman „Labor and the Sherman Act, New York and London", 1930, S. 58.

[58]) U. S. v. The Workingmen's Amalgamated Council of New Orleans, 54 Fed. 994. Bestätigt durch d. Circuit court of Appeals, 57 Fed. 85 (June 13, 1893).

Angeklagten vertraten aber die Ansicht, daß das Sherman-Gesetz nur Zusammenschlüsse von Unternehmern, nicht aber Arbeitervereinigungen verbiete.

Der Richter entschied diese Streitfrage folgendermaßen:

„I think the congressional debates show that the statute had its origin in the evils of ‚massed capital'; but when the Congress came to formulate the prohibition . . . . the subject had so broadened in the minds of legislators that the source of the evil in its entirety is dealt with. They made the interdiction include combinations of labor, as well as for capital; in fact, all combinations in restraint of commerce, without reference to the character of the persons who entered into them".

Diese Entscheidung wurde später als Präzedensfall benutzt, wenn eine Gewerkschaft nach dem Sherman-Gesetz verurteilt werden sollte.

Fast gleichzeitig vertrat aber ein Richter in Boston in derselben Frage den entgegengesetzten Standpunkt. Er erklärte: [59])

„It is not to be presumed that Congress intended thus to extend the jurisdiction of the Courts of the United States (to strikes and boycotts) without very clear language. Such language I do not find in the statute".

Der Richter betonte, daß das Gesetz als etwas Ganzes gelesen und betrachtet werden müsse. Da § 2 durch seine Formulierung auf Monopole beschränkt sei, müsse § 1 in diesem Sinne ausgelegt werden. Demnach wären durch das Sherman-Gesetz nur „Kontrakte, Vereinigungen und ‚Conspiracies', die den Markt kontrollierten oder monopolisierten", verboten.

Dies war die Sachlage, als der Pullman-Streik im Jahre 1894 ausbrach, der die Aufmerksamkeit des ganzen Landes auf die Einhaltebefehle, die nach dem Sherman-Gesetz gegen Arbeitervereinigungen erlassen wurden, zog. Nur zwei Fälle waren bis dahin entschieden worden, und die Richter hatten bezüglich des Einschlusses der Arbeitervereinigungen in die Verbote des Sherman-Gesetzes entgegengesetzte Auffassungen vertreten.

Der Fall Debs [60]) entwickelte sich aus einem Streit der Pullman-Waggongesellschaft mit ihren Arbeitern um Lohnkürzungen. Die Arbeiter der Pullman-Palace-Car-Company, die sich der neugegründeten American-Railway-Union angeschlossen hatten, traten in

[59]) U. S. v. Patterson, 55 Fed. Rep. 605, Febr. 28, 1893; siehe Mason, a. a. O., S. 145/46 und Berman, a. a. O., S. 60—63.

[60]) U. S. v. Debs et al., 64 Fed. 724, 726.

einen Streik, nachdem ihr Vorschlag, die Streitfrage einem Schiedsgericht vorzulegen, von der Gesellschaft abgelehnt worden war. Daraufhin beschloß die American-Railway-Union auf ihrer Jahresversammlung in Chicago, die Firma zu boykottieren und befahl ihren Mitgliedern, nicht an Zügen zu arbeiten, in denen Pullman-Waggons sich befänden. Da aber fast alle Eisenbahngesellschaften, deren Züge von Chicago ausgingen, vertraglich gebunden waren, Waggons der Pullman-Gesellschaft zu benutzen, entwickelte sich dieser Boykott zu einem großen Eisenbahnstreik, der den Verkehr auf allen Bahnlinien der mittleren und westlichen Staaten lahmlegte. Trotz wiederholter Mahnungen des Präsidenten der Eisenbahngewerkschaft, Eugene Debs, Disziplin zu bewahren, kam es im Verlauf des Streiks zu Zusammenstößen und Gewalttätigkeiten.

Da der Versand der Post zum Teil mit Gewalt verhindert wurde, veranlaßte der Generalstaatsanwalt den Staatsanwalt in Chicago, das Gericht um den Erlaß eines Einhaltebefehles zu ersuchen, da ein Verstoß gegen das Sherman-Gesetz, das jede Behinderung des Postverkehrs verbot, vorläge. Der Einhaltebefehl wurde von dem Gericht sofort erlassen. Die Eisenbahnarbeiter weigerten sich aber auch weiterhin, an Zügen, die Pullman-Waggons mit sich führten, zu arbeiten. Da ersuchte der Spezialbeauftragte der Bundesregierung für diesen Streik, Mr. Edwin Walker, die Regierung, Truppen zur Hilfe zu senden, da die vorhandenen Polizeikräfte nicht ausreichten: „to protect the railroad Companies in moving their trains". Präsident Cleveland ließ Truppen der Bundesregierung in Chicago einrücken, mit deren Hilfe der Streik bald unterdrückt wurde.

Damit war aber der Fall nicht beendet. Da Eugene Debs und seine Gewerkschaft der Verfügung des Gerichtes Widerstand geleistet hatten, wurde jetzt ein Verfahren [61]) wegen Mißachtung eines gerichtlichen Befehles gegen sie eingeleitet, in dessen Mittelpunkt die Entscheidung der Frage stand, ob das Erlassen des Einhaltebefehles nach dem Sherman-Gesetz gerechtfertigt gewesen sei.

Das Gericht entschied, daß die Berufung auf das Sherman-Gesetz berechtigt gewesen sei, da dies Gesetz so weit gefaßt wäre, daß es alle Vereinigungen verbiete, die den Handel behinderten; dazu

[61]) U. S. v. Debs, 64 Fed. Rep. 724; siehe Mason, a. a. O., S. 147—157 und Berman, a. a. O., S. 64—70; der vollständige Text der Entscheidung ist abgedruckt in Landis, a. a. O., S. 496—510.

gehörten auch die Arbeitervereinigungen. Außerdem hätten die Angeklagten, betonte das Gericht, infolge einer „verbrecherischen Verschwörung" gehandelt, was nach dem Gewohnheitsrecht an sich schon strafbar sei.

Insofern, als das Sherman-Gesetz sich bereits gegen ‚Verschwörungen, die den Handel behinderten' wende, fuhr der Richter zu erklären fort: „it is not necessary to look for the illegality in the kind of restraint proposed". Denn jede Behinderung des Handels „though it be in itself innocent, if it is to be accomplished by conspiracy, is unlawful". Daraus, daß der Richter das Verhalten der Angeklagten als ‚illegale Verschwörung' betrachtete, ergab sich von selbst als Schlußfolgerung, daß ein Verfahren nach dem Sherman-Gesetz berechtigt gewesen war. Debs und seine Genossen wurden zu sechs Monaten Gefängnis verurteilt.

Debs legte bei dem Obersten Bundesgerichtshof Berufung gegen diese Entscheidung ein. Das Oberste Bundesgericht versuchte sein Urteil auf einer möglichst breiten Grundlage aufzubauen: auf der Gewalt der Bundesregierung über den zwischenstaatlichen Handel und den Transport von Postgütern. Die Regierung, erklärte das Gericht, habe ein Eigentumsrecht an den Postgütern, und diese Tatsache allein würde genügen, um den Schutz des Billigkeitsrechtes für dieses Eigentum in Anspruch zu nehmen. Diese Grundlage wurde noch erweitert, indem der Richter erklärte: [62])

„Every government entrusted by the very terms of its being with powers and duties to be exercised and discharged for the general welfare, has a right to apply to its courts for any proper assistance in the exercise of the one and the discharge of the other" . . . . und: „ . . . . while it is not the province of the government to interfere in the mere matter of private controversy between individuals, or to use its great powers to enforce the rights of one as against another, yet, whenever the wrongs complained of are such as affect the public at large, and are in respect to matters which by the Constitution are entrusted to the care of the nation, and concerning which the nation owes the duty to all the citizens of securing to them their common rights, then the mere fact that the government has no pecuniar interest in the controversy is not sufficient to exclude it from the courts".

Dieses Argument besagt, daß es gerechtfertigt sei, immer dann eine einstweilige Verfügung zu erlassen, wenn öffentliche Interessen geschützt werden sollen, deren Beaufsichtigung durch die Verfassung der Bundesregierung übertragen worden sind. Das Gericht lehnte

[62]) Zit. aus U. S. v. San Jacinto Tin Co., 125 U. S. 273; U. S. v. American Bell Telephone Co., 128 U. S. 315; siehe Mason, a. a. O., S. 153.

es ab, die Frage zu beantworten, ob das Sherman-Gesetz in dem vorliegenden Falle anwendbar sei, es betonte aber ausdrücklich, daß dies nicht dahin mißverstanden werden solle, daß es mit der dahingehenden Entscheidung des unteren Gerichtes nicht übereinstimme.

Der Fall Debs ist deshalb so wesentlich, weil in ihm der Erlaß der Einhaltebefehle rechtstheoretisch begründet und damit dieses von da an so oft angewandte Mittel endgültig eingeführt wurde. Der Oberste Gerichtshof hatte aber noch nicht entschieden, ob das Sherman-Gesetz auch auf Arbeitervereinigungen anwendbar sei. Diese Frage kam in dem Falle der Hutmacher von Danbury zur Entscheidung, der im Jahre 1908 eingeleitet wurde.

Der Fall der Hutmacher von Danbury entstand aus einem Versuch der Vereinigten Hutmacher von Amerika (United Hatters of Amerika), die Firma Loewe u. Company dazu zu zwingen, die in ihrer Fabrik beschäftigten Arbeiter sich der Gewerkschaft anschließen zu lassen. Als D. E. Loewe sich dieser Forderung widersetzte, organisierte die Gewerkschaft einen allgemeinen Boykott seiner Hüte.

Loewe's Fabrik lag in Danbury, Connecticut, aber seine Hüte wurden in über zwanzig anderen Staaten verkauft. Die Gewerkschaft versuchte also, den Verkauf der Hüte im zwischenstaatlichen Handel zu unterbinden. Daß die Gewerkschaft in ihren Boykottbestrebungen im allgemeinen erfolgreich war, bewies die Tatsache, daß von 82 Hutfabriken im Lande „70 had accepted the terms and acceded to the demand that the shop should be conducted in accordance, so far as conditions of employment were concerned, with the will of the A. F. of L. (American Federation of Labor)". Loewe wollte aber nicht nachgeben, so daß der Boykott solche Ausmaße annahm, daß daraus ein Schaden von etwa $ 88 000 entstand. Um eine Wiedergutmachung dieses Schadens zu erreichen, leitete Loewe im August 1903 nach dem Sherman-Gesetz ein Verfahren im Bezirksgericht in Hartford, Connecticut, ein. Im Dezember 1906 lehnte der Richter die Klage mit der Begründung ab, daß die Angeklagten nicht den zwischenstaatlichen Handel behindert hätten, denn die Herstellung der Hüte, bevor sie von der Fabrik verschickt würden, habe nichts mit dem zwischenstaatlichen Handel zu tun; die Verteilung der Hüte durch Kunden der Firma an ihre jeweiligen Kunden sei ebenfalls kein Vorgang, der den zwischenstaatlichen Handel berühre. Die Hüte seien während dieses Verteilungsprozesses nicht als Gegenstände des zwischenstaatlichen Handels anzusehen. „The real ques-

tion", erklärte der Richter, „is wether a combination which undertakes to interfere simultaneously with both actions is one which directly affects the transportation of the hats from the place of manufacture to the place of sale. It is not perceived that the Supreme Court has as yet so broadened the interpretation of the Sherman act . . . . that it will fit such an order of facts as this complaint presents". [63])

Die Firma legte gegen dieses Urteil Berufung bei dem Obersten Gerichtshof ein. Im Februar 1908 erklärte dieser in einer einstimmigen Entscheidung, [64]) daß nach seiner Meinung die Gewerkschaft eine Vereinigung, die den Handel behindere, im Sinne des Sherman-Gesetzes darstelle. Das Gericht wies hierbei auf die gewohnheitsrechtliche Auslegung des Satzes ‚in restraint of trade' hin und erklärte:

„The Act prohibits any combination whatever to secure action which essentially obstructs the flow of commerce between the States, or restricts, in that regard, the liberty of a trader to engage in business".

Das Gericht fuhr fort klarzulegen, daß die Vereinigung der Hutmacher in die Gruppe der nach dem Gewohnheitsrecht illegalen Vereinigungen gehöre, die darauf abzielten, eine dritte Partei zu zwingen, sich nicht an dem Handel zu beteiligen, es sei unter den von der Vereinigung vorgeschriebenen Bedingungen. Ferner widerlegte das Gericht die Behauptung der Hutmacher, daß ihre Tätigkeit den zwischenstaatlichen Handel nicht berühre, mit einem Zitat aus dem Addyston-Pipe-Fall, [65]) das besagte, daß

„ . . . . any agreement or combination which directly operates not alone upon the manufacture but upon the sale, transportation and delivery of an article of interstate commerce, by preventing and restricting its sale ect. . . . ., thereby regulates interstate commerce".

In Bezug auf den Boykott der Hutmacher erklärte dann das Gericht:

„The purpose of the combination were, as alleged, to prevent any interstate transportation at all, the fact that the means operated at one end before physical transportation commenced, and at the other end after physical transportation ended was immaterial". [66])

Wesentlich an dieser Entscheidung ist, daß hier der Oberste Gerichtshof zum ersten Mal definitiv erklärte, daß Arbeitervereinigungen nach dem Sherman-Gesetz verboten seien. Mehrere untere Ge-

[63]) Loewe v. Lawlor, 148 Fed. 924, 925; siehe Berman, a. a. O., S. 79.
[64]) Loewe v. Lawlor, 208 U. S. 274.
[65]) 175 U. S. 211, 242.
[66]) 208 U. S. 274, 294—301; siehe Berman, a. a. O., S. 80.

richte hatten schon dahingehende Urteile ausgesprochen, die durch diese Entscheidung bestätigt wurden. Schwerwiegend war auch die Feststellung, daß ein ‚sekundärer Boykott', der den zwischenstaatlichen Handel behinderte, nach dem Sherman-Gesetz illegal sei.

Die Gewerkschaften, die die Hoffnung gehegt hatten, der Oberste Gerichtshof werde frühere Entscheidungen der unteren Gerichte hinsichtlich der Anwendung der Verbote des Sherman-Gesetzes auf Arbeitervereinigungen verwerfen, waren empört und enttäuscht. Der „American Federationist", das Blatt der „American Federation of Labor", schrieb:

„Our industrial rights have been shorn from us and our liberties threatened". — „no more sweeping, farreaching and important decision has ever been issued by the Supreme Court". [67])

Die Gewerkschaften begannen nun, alle Hebel in Bewegung zu setzen, um eine Aenderung des Sherman-Gesetzes durchzusetzen. Von dieser Zeit an lautete ihr Schlagwort: „The Sherman Law — amend it or end it".

Kurz auf das Urteil des Obersten Gerichtshofes im Falle der Danbury Hatters folgte eine weitere Entscheidung im Falle Gompers v. Buck Stove and Range Co., [68]) die die Aufmerksamkeit weiter Kreise auf sich zog, da ihr ein Streitfall zwischen dem Führer der A. F. of L. (Amerikanischer Arbeiterverband) und dem Präsidenten der National Association of Manufacturers (Nationaler Industriellen-Verband) Mr. J. W. Van Cleave, zu Grunde lag. [69])

Der Streitfall hatte sich aus Differenzen über die Dauer der Arbeitszeit ergeben. Mr. Van Cleave bestand auf dem 10-Stundentag, während die Arbeiter der Buck-Ofengesellschaft, dem Befehl ihres Gewerkschaftsführers folgend, die Fabrik nach 9stündiger Arbeit verließen. Daraufhin wurden die Gewerkschaftsführer von der Firma entlassen. Als sie um Wiedereinstellung baten, wurde diese von der Firma abgelehnt. Als die Arbeiter hörten, daß die Wiedereinstellung ihrer Führer von der Firma verweigert worden war, begannen sie einen allgemeinen Streik. Die A. F. of L. griff den Fall auf und setzte den Namen der Firma auf ihre schwarze Liste (unfaire

[67]) Siehe Federationist, April 1908 und März 1908; zit. bei Mason, a. a. O., S. 161/62.

[68]) 221 U. S. 418; siehe Berman, a. a. O., S. 87—90; Mason, S. 162—167.

[69]) Eine ausführliche Darstellung dieses Falles ist in Laidler, H. W., „Boycotts and the Labor Struggle", Kapitel 8, zu finden.

list), die in dem American Federationist veröffentlicht wurde. Der Boykott erwies sich als recht wirkungsvoll, da viele Kaufleute fürchteten, selbst boykottiert zu werden, falls sie der Firma weiterhin Waren abnahmen und deshalb ihre Aufträge rückgängig machten.

Gegen die Boykottbestrebungen der A. F. of L. leitete die Firma ein Verfahren nach dem Sherman-Gesetz bei dem Obersten Gerichtshof des Distriktes von Columbia ein. Das Gericht erließ einen Einhaltebefehl, der den Angeklagten verbot, Abkommen zu treffen, die den zwischenstaatlichen Handel oder die Geschäfte der Firma in irgend einer Weise behinderten. Der Gewerkschaft wurde somit verboten, den Namen der Firma auf die schwarze Liste zu setzen und schriftlich oder mündlich zum Boykott der Firma aufzufordern.

Gegen dieses letzte Verbot erhoben Samuel Gompers und seine Genossen, als einer Einschränkung ihrer verfassungsmäßig verbrieften Rechte der Rede- und Pressefreiheit, Einspruch. Sie betrachteten die Verfügung des Gerichtes als nichtig und setzten den Boykott der Waren der Firma fort. Gompers, Mitchell und Morrison, alle drei Führer der A. F. of L., wurden daraufhin der Mißachtung der Verfügung des Gerichtes für schuldig erklärt und zu mehreren Monaten Gefängnis verurteilt.

Die Gewerkschaft legte gegen diese Verurteilung bei dem Obersten Gerichtshof Berufung ein mit der Begründung, daß der erlassene Einhaltebefehl eine Beschränkung der in der Verfassung garantierten Rechte der Rede- und Pressefreiheit darstelle und daher null und nichtig sei. Die Gewerkschaftsführer könnten also nicht wegen Mißachtung dieses ungültigen Einhaltebefehls bestraft werden.

Das Gericht nahm aber einen anderen Standpunkt ein.[70]) Es erklärte, daß es sich bei dem Erlaß des Einhaltebefehls nicht um die Frage der Rede- und Pressefreiheit gehandelt habe, da diese durch die Verfassung verbrieften Rechte hier zu illegalen Zwecken benutzt worden seien, die einen Verstoß gegen das Sherman-Gesetz bedeuteten. Es wurde weiterhin entschieden, daß „the publication and use of letters, circulars and printed matter may constitute a means whereby a boycott is unlawfully continued, and their use for that purpose may amount to a violation of the order of injunction", die gegen die Fortführung des Boykotts erlassen wurde. Die Anwen-

[70]) Gompers v. Buck Stove and Range Co., 221 U. S. 418.

dung des Sherman-Gesetzes in diesem Fall erkannte das Gericht als berechtigt an und erklärte:

„The courts protective and restraining power extends to every devise whereby property is irreparably damaged or commerce is illegally restrained. To hold that the restraint of trade under the Sherman Anti-Trust Act, or on general principles of law, could be enjoined, but that the means through which the restraint was accomplished could not be enjoined would be to render the law impotent". [71])

Die Bedeutung dieser Entscheidung beruht darin, daß hier erklärt wird, daß nach dem Sherman-Gesetz friedliche und legale Mittel, die zur Unterstützung eines Streikes angewandt werden, als illegal verboten werden können, falls der Streik als solcher als ein Verstoß gegen das Sherman-Gesetz angesehen wird. Damit wurde jeder Boykott, der den zwischenstaatlichen Handel berühre, nach dem Sherman-Gesetz als ‚conspiracy in restraint of trade' verurteilt.

e) Das Clayton-Gesetz.

Nach der Entscheidung des Obersten Gerichtshofes im Falle der Hutmacher von Danbury begannen die Gewerkschaften alle ihre Kräfte zu sammeln, um einen Widerruf oder eine Abänderung des Sherman-Gesetzes zu erreichen. Das Sherman-Gesetz schränkte nicht nur ihre Tätigkeit weitgehendst ein, sondern die Gewerkschaftsführer befürchteten sogar, daß das Gesetz so weit ausgelegt werden könne, daß der bloße Bestand der Gewerkschaften bedroht würde. „Under the interpretation placed upon the Sherman Anti-Trust Law by the courts" erklärte Mr. Gompers, „it is within the province and within the power of any administration . . . to begin proceedings to dissolve any labor organisation in the United States". „Labor unions exist only at the suffrance of the Department of Justice". [72])

Seit dem Jahre 1908 konzentrierte die American Federation of Labor ihre Bemühungen dahin, durch Gesetzgebung folgende Ziele zu erreichen:

1. Eine definitive rechtliche Anerkennung der Stellung der Gewerkschaften;

[71]) 221 U. S. 418, 438/39; siehe Berman, a. a. O., S. 89/90.

[72]) Testimony of Mr. Gompers before the judiciary committee of the House on trust legislation, Bd. I, S. 16, 63ter Kongreß, 2te Sitzung; zit. in Mason, a. a. O., S. 169.

2. Eine Einschränkung des Gebrauches der Einhaltebefehle in Arbeitsstreitigkeiten.

Der Amerikanische Arbeiterverband (A. F. of L.) war sich klar darüber, daß er eine dahingehende Gesetzgebung nur mit Hilfe einer der beiden großen Parteien erreichen konnte. Er versprach daher — seiner traditionellen Politik gemäß — bei den Wahlen diejenige Partei zu unterstützen, die versprach, sich für die von ihm gewünschten Gesetze einzusetzen. Auf dieser Grundlage unterstützte der Amerikanische Arbeiterverband in den Wahlkämpfen im Jahre 1908 und 1912 die demokratische Partei, die ausdrücklich in ihrem Wahlprogramm forderte: „That labor organizations and their members should not be regarded as illegal organizations in restraint of trade". Die dem Arbeiterverband gemachten Versprechungen wurden dann nach einigem Zögern durch den Erlaß des Clayton-Gesetzes [73]) im Jahre 1914 erfüllt.

Das Clayton-Gesetz wurde von den Gewerkschaften mit grosser Begeisterung aufgenommen. Mr. Gompers feierte es als „Labor's Magna Charta" und „Bill of Rights" und bezeichnete es als das wichtigste Gesetz, das seit der Abschaffung der Sklaverei vom Kongreß erlassen worden sei. Die Arbeiterschaft glaubte zweifellos, daß durch das neue Gesetz ihre Vereinigungen und organisierten Bestrebungen von den Verboten des Sherman - Gesetzes ausgenommen worden seien; ein Glaube, der sich durch die Auslegung des Clayton-Gesetzes durch den Obersten Gerichtshof bald als Täuschung erweisen sollte.

Wenn man die auf die Arbeitervereinigungen sich beziehenden Paragraphen des Clayton-Gesetzes betrachtet, so erscheint die Begeisterung, mit der dieses Gesetz von den Gewerkschaften aufgenommen wurde, eigentlich nicht ganz verständlich. Was hier gesetzlich festgelegt wurde, war nicht mehr als eine Bestätigung der in den Vereinigten Staaten geltenden besseren Rechtspraxis.

Der größte Teil des Clayton-Gesetzes besteht aus Bestimmungen, die die Tätigkeit der immer mächtiger werdenden Trusts und Konzerne weiter einschränken, das Sherman-Gesetz also verstärken. Die die Arbeitervereinigungen interessierenden Paragraphen sind insbesondere § 6 und § 20. Paragraph 6, „Labor's Magna Charta", lautet: „That the labor of a human being is not a commodity or article of commerce. Nothing contained in the anti-trust laws shall be construed to forbid the existence and operation of labor, agricultural or horticultural organizations,

[73]) 38 Statutes at Large, 730.

instituted for the purposes of mutual help, and not having capital stock or conducted for profit, or to forbid or restrain individual members of such organizations from lawfully carrying out the legitimate objects thereof; nor shall such organizations, or the members thereof be held or construed to be illegal combinations or conspiracies in restraint of trade under the anti-trust laws".

Der Arbeiterschaft erschien die Erklärung, „That labor of a human being is not a commodity or article of commerce" als ein Gewinn. Sie glaubten, daß diese Feststellung genüge, um die Tätigkeit der Gewerkschaften von den Bestimmungen des Sherman-Gesetzes auszunehmen. Diese Anschauung beruhte aber auf einer falschen Voraussetzung, denn kein Gericht hatte je erklärt, daß menschliche Arbeit eine Ware oder ein Handelsartikel sei, und die Arbeiter daher den Bestimmungen des Sherman-Gesetzes unterworfen seien; sondern der Oberste Gerichtshof hatte Arbeiter im Fall der Hutmacher von Danbury verurteilt, nicht weil sie ihre Arbeit dem Fabrikanten vorenthalten, sondern weil die Vereinigten Hutmacher die freie Entwicklung des zwischenstaatlichen Handels in Hüten unterbunden hatten. Das Sherman-Gesetz wandte sich nicht gegen irgendwelche Vereinigungen als solche, sondern sein Zweck war, jegliche Behinderung des zwischenstaatlichen Handels zu verhüten, denn der Kongreß war der Ansicht, „That a restraint of trade was in itself inimical to the public good no matter what its origin". [74])

Die Erklärung, daß Arbeitervereinigungen per se legal seien, bedeutete keine wesentliche Besserung der Lage, denn das bloße Bestehen einer Gewerkschaft und ihre Betätigung zu legalen Zwecken war nie von einem Gerichtshof als ein Verstoß gegen das Sherman-Gesetz angesehen worden. Nur wenn Arbeiterorganisationen zu illegalen Zwecken geformt worden waren, oder wenn sie illegale oder Zwangsmittel angewandt hatten, die in der Tat den Handel behinderten, waren sie verurteilt worden. Und daran änderte auch § 6 des Clayton-Gesetzes nichts.

Paragraph 6 erklärte nur noch einmal feierlich als legal, was vor dem Erlaß des Gesetzes schon allgemein als gesetzlich gegolten hatte. Mehr hatten aber auch die Gesetzgeber nicht beabsichtigt. So hatte Senator Jones von Washington im Kongreß erklärt, die mit § 6 verfolgte Absicht sei nicht, die Rechte der Arbeiterschaft zu erweitern, sondern „to set at rest in an authorative way by legislative enactment . . . . this one question, to wit, whether a labor organi-

[74]) Siehe Mason, a. a. O., S. 176.

zation is per se a combination in violation of the Sherman law, and therefore liable to dissolution irrespective of what it or its members may do". [75]) Paragraph 6 war insofern eine „Magna Charta", als er eine Anerkennung und Bestätigung bestehender Rechte darstellte, aber durchaus nicht in dem Sinn, in dem Mr. Gompers diesen Ausdruck gebraucht hatte.

In den Paragraphen, die Mr. Gompers als „Labor-Bill of Rights" bezeichnete und die, von der Arbeiterschaft her gesehen, nicht minder wichtig waren, als Paragraph 6, werden gewisse einschränkende Formvorschriften für den Erlaß eines Einhaltebefehls festgelegt. Paragraph 20, der bestimmt, wann ein Einhaltebefehl erlassen werden darf, beschrieb aber auch nur den besseren Teil der herrschenden Rechtspraxis. § 20 erklärt:

„ . . . . no such restraining order or injunction shall prohibit any person or persons, whether singly or in concert, from terminating any relation of employment, or from ceasing to perform any work or labor, or from recommending, advising or persuading others by peaceful means so to do; or from attending at any place where any such person or persons may lawfully be, for the purpose of peacefully persuading any person to work or to abstain from working; or from ceasing to patronize or to employ any party to such dispute, or from recommending, advising, or persuading others by peaceful and lawful means so to do; or from paying or giving to or withholding from, any person engaged in such dispute, any strike benefits or other money or things of value; or of peacefully assembling in a lawful manner, and for lawful purposes; or from doing any act or thing which might lawfully be done in the absence of such dispute by any party thereto; nor shall any of the acts specified in this paragraph be considered or held to be violations of any law of the United States".

Ein Streik, ein „primary boycott" und ein friedliches Ueberreden, um andere zum Niederlegen ihrer Arbeit zu bewegen, wurden als legale Handlungen erklärt. Hierin liegt nach Professor Masons Ansicht die Bedeutung dieses Paragraphen. Die Bestimmungen stellen einen Fortschritt im Vergleich mit der Entscheidung im Falle der Danbury Hatters dar. Allerdings wird die Handhabung dieser den Gewerkschaften zugestandenen Mittel durch die Adjektive „peaceful" und „lawful" eingeschränkt. [76])

Außerdem enthielten die §§ 17, 18, 19, 22 und 24 weitere Formvorschriften, die für die Arbeiterschaft eine Erleichterung ihrer Tätigkeit mit sich brachten. Ein Einhaltebefehl mußte zeitlich beschränkt werden und die Personen, gegen die sich die Verfügung

[75]) Senator Jones, Cong. Record, Bd. 51, Teil 14, S. 14014; zit. bei Mason, S. 178/79.

[76]) Der Text der Paragraphen ist in Berman, a. a. O., S. 99—103 abgedruckt.

richtete, mußten von dem bevorstehenden Erlaß benachrichtigt werden. Auch konnte ein Fall, bei dem es sich um die Mißachtung eines Einhaltebefehls handelte, falls der Beschuldigte es verlangte, vor einem ordentlichen Gerichtshof verhandelt werden. Bei der großen Nachlässigkeit und Leichtigkeit, mit der die Billigkeitsgerichte Einhaltebefehle erlassen hatten, bedeuteten diese Vorschriften sicher einen Fortschritt.

f) Die Auslegung der sich auf die Arbeitervereinigungen beziehenden Paragraphen des Clayton-Gesetzes durch den Obersten Gerichtshof.

Der Streitfall, der dem Obersten Gerichtshof zuerst Gelegenheit bieten sollte, die auf die Arbeitervereinigungen sich beziehenden Paragraphen des Clayton-Gesetzes auszulegen, hatte schon vor dem Erlaß dieses Gesetzes begonnen. Es war der später berühmt gewordene Fall der Duplex Printing Company v. Deering [77]), der im Jahre 1921 vor den Obersten Gerichtshof kam. Der Tatbestand war folgender:

Es gab in den Vereinigten Staaten nur vier Fabriken, die Druckerpressen herstellten; alle vier standen miteinander in eifrigem Wettbewerb. In den Jahren von 1903 bis 1913 hatte es die Gewerkschaft der Maschinisten erreicht, daß drei dieser Fabriken sie als die Vertretung ihrer Arbeiter anerkannte und mit ihr Kontrakte abschlossen, in denen 8-stündige Arbeitszeit und eine Mindestlohnskala festgelegt wurde. Nur die Duplex Co., die ihre Fabrik in Battle Creek, Michigan, hatte, weigerte sich, die Gewerkschaft anzuerkennen oder auch nur den 8-Stundentag einzuführen. Daraufhin teilten zwei der Firmen, die mit der Gewerkschaft Kontrakte abgeschlossen hatten, dieser mit, daß sie sich gezwungen sähen, ihr Uebereinkommen zu kündigen, falls es der Gewerkschaft nicht gelänge, die Duplex Company zu bewegen, dieselben Arbeitsbedingungen einzuführen, da sie sonst im Wettbewerb mit dieser Firma zu sehr benachteiligt seien. Auf diese Nachricht hin organisierte die örtliche Vereinigung der Maschinisten 1913 in dem Werk der Firma in Battle Creek einen Streik, um die Duplex Company zur Anerkennung der

[77]) Duplex Printing Company v. Deering, 254 U. S. 349. Siehe für den Text der Entscheidung: Landis, a. a. O., S. 532—549; Mason, a. a. O., S. 203 bis 211 und Berman, a. a. O., S. 103—110.

Gewerkschaft zu zwingen. Der Streik nahm keine größeren Ausmaße an und fügte der Firma nur geringen Schaden zu; aber die International Machinists' Association organisierte zugleich einen Boykott gegen die Duplex Druckerpressen in New York, in dessen Verlauf sie die Kunden der Firma bedrohte, den Transport der Druckerpressen nach New York zu verhindern suchte und ihre Mitglieder aufforderte, sich zu weigern, Duplex-Druckerpressen aufzustellen. Um Hilfe gegen diese Boykott-Tätigkeit der Gewerkschaft zu erlangen, wandte sich die Firma an das Gericht mit der Bitte um einen Einhaltebefehl.

Der Tatbestand in diesem Streitfalle lag ähnlich wie der im Falle der Hutmacher von Danbury. Damit wurde die Frage aufgeworfen, ob die rechtliche Lage der Arbeitervereinigungen durch das Clayton-Gesetz wesentlich anders geworden sei und damit der Firma die Abhilfe durch den Erlaß eines Einhaltebefehls verweigert werden müßte, oder, um es genauer auszudrücken, war ein sekundärer Boykott durch das Clayton-Gesetz legalisiert worden?

Das Gericht des südlichen Bezirks von New York sowie das Appelationsgericht entschieden, daß nach dem Clayton-Gesetz in diesem Falle kein Einhaltebefehl erlassen werden könne. [78]) Daraufhin wandte sich die Firma an den Obersten Gerichtshof.

Der Oberste Gerichtshof verwarf mit 6 gegen 3 Stimmen die Entscheidung der unteren Gerichte und erklärte, nachdem er § 6 und § 20 der Clayton-Gesetze sorgfältig untersucht hatte, daß der von den Maschinisten organisierte Boykott einen Verstoß gegen das Sherman-Gesetz darstelle und auch trotz des Erlasses des Clayton-Gesetzes ungesetzlich bleibe. Der Erlaß eines Einhaltebefehls sei zweifellos gerechtfertigt, denn in dem vorliegenden Fall handele es sich nicht um einen Streit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Die Angeklagten, die in New York die Waren der Firma Duplex boykottiert hatten, hätten in keinerlei Beziehung mit der Firma gestanden:

„None of the defendant is or ever was an employee of the complainant; they therefore had no right to make that dispute their own, and proceed to instigate sympathetic strikes, picketing and boycotting against employers wholly unconnected with the complainnant's factory". [79])

---

[78]) Duplex Printing Press Co. v. Deering et al., 247 Fed. 192 und Duplex Printing Press Co. v. Deering et al., 252 Fed. 722, 747/48.

[79]) Siehe Mason, a. a. O., S. 205. Der volle Text der Entscheidung ist in Landis, a. a. O., S. 532—43 abgedruckt, die zit. Stelle S. 538.

Ferner betrachtete das Gericht den Zusatz „terms or conditions of employment" als wesentlich:

„Congress had in mind (bei dem Erlaß des Clayton-Gesetzes) particular industrial controversies, not a general class war. ‚Terms and conditions of employment' are the only grounds of dispute recognized as adequate to bring into play the exemptions; and it would do violence to the guarded language employed were the exemption extended beyond the parties affected in a proximate and substantial, not merely a sentimental or sympathetic, sense by the cause of dispute". [80])

Das Gericht stellte sich weiterhin auf den Standpunkt, daß hier ein Eigentumsrecht, dessen Schutz den Billigkeitsgerichten oblag, bedroht worden sei. Das Verhalten der Angeklagten stelle einen sekundären Boykott dar, der durch das Clayton-Gesetz bestimmt nicht legalisiert worden sei. Es betonte ferner die Einschränkungen, die durch die Einfügung der Worte „peaceful" und „lawful" in § 20 gemacht worden seien und fügte hinzu:

„To instigate a sympathetic strike in aid of a secondary boycott cannot be deemed ‚peaceful and lawful' persuasion. In essence it is a threat to inflict damage upon the immedeate employer, between whom and his employees no dispute exists, in order to bring him against his will into a concerted plan to inflict damage upon another employer who is in dispute with his employees". [81])

Mr. Justice Brandeis, der die abweichende Meinung, der sich die Richter Holmes und Clark anschlossen, niederschrieb, betrachtete den Tatsachenbestand von einer ganz anderen Seite aus. [82]) Er vertrat die Ansicht, daß die Gewerkschaft aus eigenem Interesse gehandelt habe und darum berechtigt gewesen sei, den Streik in der Fabrik der Duplex Company durch den Boykott der Waren in New York zu unterstützen. Die Arbeiter hätten der Firma nicht böswillig Schaden zufügen wollen, sondern hätten aus Notwehr gehandelt, da ja durch die Weigerung der Firma Duplex, die von der Gewerkschaft geforderten Arbeitsbedingungen einzuführen, die anderen Kontrakte der Gewerkschaft ebenfalls gefährdet worden wären. Die Auslegung der Mehrheitsentscheidung, daß durch § 20 nur Streitfälle zwischen Arbeitgebern und i h r e n Arbeitnehmern von dem Erlaß der Einhaltebefehle nach dem Sherman-Gesetz ausgenommen worden seien, lehnte Richter Brandeis als zu eng ab. Die Hinzufügung der Worte „Arbeitende und Arbeitsuchende" beweise, daß

---

[80]) Siehe L a n d i s, a. a. O., S. 539.

[81]) Siehe L a n d i s, a. a. O., S. 540.

[82]) Der Text der abweichenden Entscheidung ist in L a n d i s, S. 543—549 zu finden.

man nicht nur an die gesetzliche Beziehung zwischen einem Arbeitgeber und den für ihn Arbeitenden gedacht habe. Die Tatsache, daß Arbeiter Mitglieder einer Gewerkschaft seien, genüge — nach Richter Brandei's Ansicht — um sie in einem Streitfall, in dem es sich um die Macht der Gewerkschaft handele, Partei ergreifen zu lassen:

„Defendants' justification is that of self-interest. They have supported the strike at the employer's factory by a strike elsewhere against its product. They have injured the plaintiff, not maliciously, but in self-defense. They contend that the Duplex Company's refusal to deal with the machinist's union and to observe its standards threatened the interest not only of such union members of the several affiliated unions employed by plaintiff's competitors and by others whose more advanced standards the plaintiff was, in reality, attacking, and that none of the defendants and no person whom they are endeavoring to induce to refrain from working in connection with the setting up of presses made by plaintiff is an outsider, an interloper. In other words, that the contest between the company and the machinists' union involves vitally the interest of every person whose cooperation is sought. May not all with a common interest join in refusing to expend their labor upon articles whose very production constitutes an attack upon their standard of living and the institution which they are convinced supports it? Applying common-law principles the answer should, in my opion, be: Yes, if as matter of fact those who so coöperate have a common interest". [83])

Von dieser Voraussetzung ausgehend, kam Justice Brandeis — ohne die Frage zu entscheiden, ob ein sekundärer Boykott legal sei — zu diesen von der Mehrheitsentscheidung abweichenden Schlußfolgerungen. Wenn man seine Argumente betrachtet, gewinnt man den Eindruck, daß er mehr bestrebt war herauszustellen, was die die Arbeitervereinigungen betreffenden Paragraphen des Clayton-Gesetzes als Richtlinien einer Arbeiterpolitik bedeuten sollten, als was der Kongreß in Wirklichkeit dort gesetzlich festgelegt hatte. So sagte Richter Brandeis im Hinblick auf das Clayton-Gesetz:

„The statute was the fruit of unceasing agitation, which extended over more then twenty years and was designed to equalize before the law the position of workingmen and employer as industrial combatants. [84]) . . . . By 1914 the ideas of the advocates of legislation had fairly crystalized upon the manner in which the inequality and uncertainty of the law should be removed. It was to be done by expressly legalizing certain acts regardless of the effects produced by them upon other persons". [85])

Letzteres hatte der Kongreß aber bestimmt nicht gesetzlich festlegen wollen.

Die Entscheidung im Falle der Duplex - Company zeigte der Arbeiterschaft deutlich, daß, obgleich das Clayton - Gesetz gewisse

[83]) Siehe Landis, a. a. O., S. 544.
[84]) Siehe Landis, a. a. O., S. 546.
[85]) Siehe Landis, a. a. O., S. 547.

Ausnahmebestimmungen eingeführt hatte, diese Einschränkungen der Gewalt der Billigkeitsgerichte, Einhaltebefehle zu erlassen, sich doch nur auf ganz bestimmte Fälle bezog. Ein sekundärer Boykott gehörte jedenfalls nicht zu den gewerkschaftlichen Betätigungen, die durch das Clayton-Gesetz legalisiert worden waren. Die Tatsache, daß Einhaltebefehle erlassen werden konnten, um Eigentumsrechte zu schützen, blieb bestehen. Arbeitervereinigungen als solche wurden zwar als legale Organisationen betrachtet, aber — so charakterisiert Richter Pitney in der Mehrheitsentscheidung die Lage nach dem Erlaß des Clayton-Gesetzes —:

„There is nothing (in the act) to exempt such an organization or its members from accountability where it or they depart from its normal and legitimate objects, and engage in an actual combination or conspiracy in restraint of trade".

In dasselbe Jahr wie die Entscheidung im Falle der Firma Duplex fiel eine andere berühmt gewordene Entscheidung im Falle American Steel Foundries v. Tri-Central Trades Council.[86])

Der Fall entwickelte sich aus einem Streik über die Frage der Lohnhöhe. Die American Steel Foundries, eine Gesellschaft in New-Jersey, die große Fabriken in Illinois besitzt, hatte die Löhne ihrer Arbeiter gekürzt. Der Tri-City-Council, eine Arbeiterorganisation, die 37 Gewerkschaften in Granite City, Illinois, dem Sitz der Fabriken, vertrat, schickte Abgesandte zu der Firma, um über die Erhöhung der Löhne auf ihren ursprünglichen Stand zu verhandeln. Die Bemühungen blieben gänzlich erfolglos. Der Direktor der Firma teilte den Abgesandten der Gewerkschaft mit, daß er an einem „open shop" (nicht nur Gewerkschaftsmitglieder beschäftigenden Betrieb) festhalte und die Gewerkschaft nicht als verhandlungsfähig anerkenne, daß er aber bereit sei, Klagen einzelner Arbeiter entgegenzunehmen. Daraufhin organisierte die Gewerkschaft einen Streik und stellte Streikposten in allen Straßen, die zu der Fabrik führten, auf. Ein Einhaltebefehl, der das Streikpostenstehen und Gewalttätigkeiten, die damit verbunden waren, verbot, wurde von dem Gericht auf das Verlangen der Firma hin ausgegeben. Der Fall kam 1921 vor den Obersten Gerichtshof, wo Chief Justice Taft die

[86]) American Steel Foundries v. Tri-City Central Trades Council, 257 U. S. 184 (1921).

Mehrheitsentscheidung, von der nur Justice Clark abwich, verkündete. [87])

Die Hauptfrage, die hier zur Entscheidung vorlag, war die, ob § 20 des Clayton-Gesetzes den Billigkeitsgerichten das Recht versagte, Streikpostenstehen zu verbieten. Die hier zumAusdruck kommende Ansicht des Richters Taft war deshalb besonders interessant, da dieser schon im Jahre 1914 kurz nach dem Inkrafttreten des Clayton-Gesetzes sich folgendermaßen über das neue Gesetz geäußert hatte:

„All these provisions have been called the charter of liberty of labor. We have seen that the changes from existing law they make are not broadly radical and that most of them are declaratory merely of what would be the law without the statute. This is a useful statute in definitely regulating procedure in injunctions and in express definition of what may be done in labor disputes. But what I fear is that when the statute is construed by the courts it will keep the promise of the labor leaders to the ear and break it to the hope of the ranks of labor". [88])

In diesem Sinne sprach er sich auch in der vorliegenden Entscheidung aus.

Nachdem der Richter den Tatbestand des zu entscheidenden Falles erläutert hatte, erklärte er, daß die Handlungsweise der Angeklagten in dem vorliegenden Fall nicht als „friedlich" und „gesetzlich" im Sinne des § 20 des Clayton-Gesetzes angesehen werden könne, denn

„ . . . . the numbers of the pickets in the groups constituted intimidation. The name ‚picket' indicated a militant purpose, inconsistend with peaceful persuasion. The crowds they drew made passage of employees to and from the place of work one of running the gauntlet. Persuasion or communication attempted in such a presence and under such condition was anything but peaceable and lawful".

„Picketing thus instituted", entschied das Gericht, „is unlawful and may be properly enjoined".

Dann ging der Richter Taft dazu über zu erklären, was er als „peaceful and lawful persuasion" im Sinne des § 20 ansähe. Er führte aus, daß ein Streikposten an jedem Ein- und Ausgang der Fabrik aufgestellt werden könne, daß aber alle anderen Streikenden und den mit ihnen Sympathisierenden das Herumlungern auf den zu der Fabrik führenden Straßen verboten werden sollte. Die

---

[87]) Siehe Mason, a. a. O., S. 212—215. Der volle Text der Entscheidung ist in Landis, a. a. O., S. 211—223 abgedruckt.

[88]) American Bar Association Report, 359, 380 (1914). Siehe Landis, a. a. O., S. 215, Anmerkung 4.

an den Toren der Fabrik stehenden Posten sollten das Recht haben, die vorbeigehenden Arbeiter anzureden und ihnen zuzureden, ihre Arbeit niederzulegen, wobei aber keine Drohungen ausgesprochen werden dürften. Ein gewaltsames Anhalten und ein Verfolgen der Vorbeigehenden sei ebenfalls nicht zulässig.

Hiermit hatte Chief Justice Taft eine allgemeine Regel für das Streikpostenstehen festgelegt, auf die Richter in späteren Entscheidungen sich oft berufen haben.

Mit dieser Entscheidung hatte der Oberste Gerichtshof ausgesprochen, daß Streikpostenstehen in größerer Zahl immer illegal sei. Friedliches Ueberreden dagegen sei erlaubt und gesetzlich, falls es sich nicht in Formen abspielte, die die Vorbeigehenden einschüchtern mußten, wobei es keine Rolle spielte, daß die damit verfolgten Absichten legal waren.

Die Entscheidung des Chief Justice Taft in dem Falle der United Mine Workers v. Coronado Coal Company[89]) im Jahre 1922 erregte ebenfalls großes Aufsehen. Diese Entscheidung war beiden Parteien nicht genehm, denn der Coronado Coal Co. wurden $ 6 000 000, die sie nach dem Sherman-Gesetz als Schadensersatz beansprucht hatte, nicht zugesprochen, während andererseits die Entscheidung, daß Gewerkschaften als nicht eingetragene Vereinigungen verklagbar und nach dem Sherman-Gesetz zu dreifachem Schadensersatz verpflichtet seien, die Gewerkschaften in Schrecken und Empörung versetze.

Der Sachverhalt des Falles lag folgendermaßen: Die Bache-Denman Kohlenfirma besaß den größten Teil der Aktien von acht Kohlenfirmen, die ihre Bergwerke in Arkansas hatten. Eine davon war die Coronado Kohlenfirma. Die Firmen hatten jahrelang auf der Basis des sog. „closed shop" gearbeitet, hatten also einen Kontrakt mit den United Mine Workers of America abgeschlossen. Um seine Produktionskosten herabzusetzen, beschloß Bache, seine Firma nicht mehr als „union shop" weiterzuführen. Er legte einige Bergwerke vorübergehend still mit der Absicht, sie als „non-union-shop" nach kurzer Zeit wieder in Betrieb zu nehmen. Da er erwarten mußte, daß die Gewerkschaft der Bergleute Widerstand leisten würde, ließ er auf dem Wachgrundstück bewaffnete Wachen aufstellen, stellte unorganisierte Arbeiter, die er aus anderen Ge-

[89]) United Mine Workers v. Coronado Coal Co., 259 U. S. 344 (1922). Der Text der Entscheidung ist in Landis, a. a. O., S. 549—570 abgedruckt.

genden kommen ließ, ein und befahl, daß die organisierten Arbeiter die Werkswohnungen zu räumen hätten.

Die Empörung der organisierten Bergleute machte sich in einem Streik Luft, in dessen Verlauf es zu bewaffneten Zusammenstößen kam, Teile des Bergwerkes überschwemmt oder durch Feuer zerstört und einige der neueingestellten fremden Arbeiter ermordet wurden. Die Gesellschaft reichte eine Schadensersatzklage gegen die United Mine Workers of America ein. Die Gewerkschaft wurde beschuldigt, eine Verschwörung zum Zwecke der Behinderung und Monopolisierung des Kohlenhandels eingegangen zu sein und des Klägers Eigentum zur Erreichung dieses Zieles zerstört zu haben. Der angerichtete Schaden wurde von dem Kläger auf $ 740 000 geschätzt; er forderte aber nach dem Sherman-Gesetz die dreifache Summe.

Die Gewerkschaft dagegen behauptete, daß sie als nicht eingetragener Verein nicht verklagbar sei und außerdem nicht gegen das Sherman-Gesetz verstoßen habe.

Der Fall kam bis vor den Obersten Gerichtshof, der in einer einstimmigen Entscheidung, die von dem Obersten Richter Taft im Juni 1922 verkündet wurde, seine Meinung darlegte.

Der Oberste Richter Taft wies in seinem Urteil auf die Struktur und Bedeutung hin, die einer Organisation wie der Gewerkschaft der United Mine Workers zuerkannt werden mußte und betonte, daß ihr Bestehen auch rechtlich anerkannt und geschützt worden sei. [90]) Zur Begründung seines Urteils zog er die in England berühmt und berüchtigt gewordene Entscheidung des House of Lords im Falle Taff Vale Railway Co. v. Amalgamated Society of Railway Servants aus dem Jahre 1901 heran, worin erklärt wurde, daß Gewerkschaften mit ihren Geldern für den Schaden haftbar gemacht werden können, den ihre Mitglieder angerichtet hatten. Chief Justice Taft entschied, daß gegen eine Gewerkschaft als solche in den Gerichtshöfen Klage erhoben werden könne, „and that funds accumulated to be expanded in conducting strikes are subject to execution in suits for torts committed by such unions in strikes". [91])

Dann fuhr der Richter fort:

---

[90]) Siehe Clayton-Gesetz und die faktische Anerkennung der Gewerkschaften während der Kriegszeit.

[91]) Landis, a. a. O., S. 557.

„Our conclusion as to the suability of the defendants is confirmed in the case at bar by the words of §§ 7 and 8 of the Anti-Trust law. The persons who may be sued under § 7 include „Corporations and associations existing under or authorized by the laws of either the United States,. the laws of any of the Territories, the laws of any State, or the laws of any foreign country" (§ 8). This language is very broad, and the words given their natural signification certainly include labor unions like these".

Nachdem die Frage der Verklagbarkeit der Gewerkschaften entschieden worden war, wandte sich Chief Justice Taft der Streitfrage zu, ob die Angeklagten sich eines Verstoßes gegen das Sherman-Gesetz schuldig gemacht hätten. Er erklärte hierzu: „Coal mining is not interstate commerce, and the power of Congress does not extend to its regulations as such". Eine Behinderung des Kohlenbergbaues bedeute keine unmittelbare Behinderung des zwischenstaatlichen Kohlenhandels, obgleich ein mittelbarer Einfluß insofern ausgeübt werden könne, als die dort verschickte Kohlenmenge dadurch verkleinert würde. Nur wo die klare Absicht vorläge, den zwischenstaatlichen Handel zu behindern, könne eine Berufung auf das Sherman-Gesetz erfolgen. In dem vorliegenden Falle handele es sich aber um einen örtlichen Streik, der den zwischenstaatlichen Handel nur mittelbar berühre. Die Kohlenmenge, die durch diesen Streik dem zwischenstaatlichen Handel nicht zugeführt werden könne, sei auch zu gering, um sich auf die Kohlenhandelspreise auszuwirken. Eine „conspiracy to restrain or monopolize interstate commerce" könne in dem vorliegenden Falle nicht nachgewiesen werden. Was aus dem Beweismaterial hervorginge, sei, daß die Gewerkschaftsführer es nicht nur für notwendig gehalten hätten, die Bergwerke der Firma zu organisieren, um bessere Bedingungen für die dort Arbeitenden zu erlangen, sondern auch um die zwischenstaatliche Konkurrenz zu verringern und dadurch das Bestreben der an die Gewerkschaft kontraktlich gebundenen Firmen, die von der Gewerkschaft festgesetzte Lohnskala herunterzudrücken, zu vermindern. Wenn von der Gewerkschaft ungesetzliche Mittel benutzt worden wären, um die zwischenstaatlichen Handelspreise zu beeinflussen, dann habe sie sich einer Verschwörung schuldig gemacht, die nach dem Sherman-Gesetz zu verurteilen sei, was aber aus dem vorliegenden Beweismaterial nicht hervorginge.

1925 stieß zwar der Oberste Gerichtshof auf Grund neuen von der Gesellschaft beigebrachten Beweismaterials sein Urteil zum Teil

um. Das beigebrachte Material ließ erkennen, daß die Führer und Mitglieder der District Union den Streik für notwendig gehalten hatten, um den Wettbewerb der nicht unter Gewerkschaftsbedingungen geförderten Kohle im zwischenstaatlichen Verkehr zu behindern. Außerdem war die Menge der in den Gruben der Firma zu fördernden Kohle viel größer, als man vorausgesetzt hatte. Eine Beeinflussung zwischenstaatlicher Handelspreise war daher wohl möglich. Auf Grund dieses neuen Tatbestandes entschied der Gerichtshof:

„The mere reduction in the supply of an article to be shipped in interstate commerce by the illegal or tortious prevention of its manufacture or production is ordinarily an indirect and remote obstruction to that commerce. But when the intent of those unlawfully preventing the manufacture or production is shown to be to restrain or control the supply entering and moving in interstate commerce, or the price of it in interstate markets, their action is a direct violation of the Anti-Trust Act". [92])

Der Entscheid, daß Gewerkschaften als nicht eingetragene Vereine verklagbar und zu Schadensersatz verpflichtet seien, hat sich für die Arbeiterorganisation als nicht sehr schwerwiegend ausgewirkt. Die Tatsache, daß der Coronado-Fall sich 13 Jahre lang hinzog und die Gewerkschaft schließlich nur $ 27 500 anstatt 2 000 000 wirklich zahlte, hat viele Gesellschaften von diesem langwierigen Verfahren, das zum Schluß doch nicht viel Gewinn brachte, abgeschreckt.

Die Gewerkschaften waren über die Entscheidung entrüstet; und doch wäre eine gegenteilige Entscheidung ihnen wahrscheinlich viel gefährlicher geworden. Denn, wie Professor F. Frankfurter in seinem Aufsatz über den Coronado-Fall schreibt: „to have held, categorically, that a trade union has no legal standing and no legal responsibility, would, in the very nature of things, have brought very serious consequences to its leaders and its rank and file, no less than to the public. Complete immunity from all conduct is too dangerous an immunity to confer upon a group. Psychological, such a victory would have wrecked its vengeance upon the union and its leaders; and it would have been found so intolerable to the feeling of the general public that in seeking to withdraw the immunity public opinion would have gone beyond the dictates of reason, to the injury of common interest in labor's cause". [93])

[92]) Coronado Coal Co. et al v. U. M. W. et al, 268 U. S. 295 (1925); Landis, a. a. O., S. 582. Der volle Text der Entscheidung S. 575—582.

[93]) Felix Frankfurter, „The Coronado Case" 32 Yale Law Journal, 59; S. 330; zit. in A. T. Mason, a. a. O., S. 232/33.

Wichtig war aber, daß der Oberste Gerichtshof entschieden hatte, daß auch ein Streik, der sich nur auf einen Staat erstreckte, ein Verstoß gegen das Sherman-Gesetz darstellte, wenn die Absicht vorläge, den Handel in dem zu produzierenden Gute zu behindern. Bei jedem Streik, der die Anerkennung einer Gewerkschaft im ganzen Lande zum Ziele hat, liegt notwendigerweise die Absicht vor, den Wettbewerb der nicht unter den Bedingungen der Gewerkschaft hergestellten Güter mit denen unter Gewerkschaftsbedingungen hergestellten Güter auf dem zwischenstaatlichen Markt zu verhindern. Ein solcher Streik mußte aber nach der zweiten Entscheidung als ein Verstoß gegen das Sherman-Gesetz gewertet werden. Interessant ist auch, daß diese Entscheidung gerade in einem Kohlenstreik gefällt wurde, denn seit 1898 war es das größte Problem der United Mine Workers, die Bergwerke in den nicht organisierten Gebieten zu organisieren, um den Lebensstandard ihrer Mitglieder in den organisierten Kohlenfeldern zu schützen und die mit ihnen zusammenarbeitenden Firmen wettbewerbsfähig zu erhalten.

Neben den Urteilen in den Fällen der Danbury Hatters, der Duplex Co. und der zweiten Coronado-Entscheidung ist die Entscheidung im Falle der Bedford Stone Co. als eine der wichtigsten Interpretationen des Sherman-Gesetzes zu erwähnen. Dieses Urteil gab erneut Anlaß zu öffentlichen Erörterungen über den Wert des Sherman-Gesetzes und seiner Anwendung auf Arbeitervereinigungen. Die Kritik der Arbeiterschaft an dem Gesetz und seiner Auslegung verstärkte sich ebenfalls.

Der Sachverhalt des Falles war folgender: Bis 1921 hatten die Firmen, die ihre Brüche in dem Kalksteingebiet um Beford-Bloomington in Indiana hatten, mit der Gewerkschaft der Steinhauer und Steinschneider von Nordamerika unter einem Vertrag zusammengearbeitet, über dessen Erneuerung sie sich im April 1921 nicht mehr einigen konnten, woraufhin ein Streik ausbrach. Die Firma begann, eigene Arbeitervereine (company union) zu organisieren und nahm den Betrieb mit deren Mitgliedern trotz des Widerspruches der Gewerkschaft wieder auf.

Einer der Paragraphen der Verfassung der nationalen Gewerkschaft schrieb vor, daß kein Gewerkschaftsmitglied mit Steinen arbeiten sollte, „cut by men in opposition to it". Die Gewerkschaft, zu der auch die Maurer gehörten, ließ diese Bestimmung 1924 in

Kraft treten mit dem Erfolg, daß Gewerkschaftsmitglieder, die in anderen Staaten beschäftigt waren, sich weigerten, an Bauten zu arbeiten, bei denen Steine aus den Bedforder Steinbrüchen verwandt wurden. Die Bedford Cut Stone Company und zwanzig andere Firmen wandten sich daraufhin an das Bezirksgericht in Indiana mit der Bitte um einen Einhaltebefehl und der Klage, daß die Gewerkschaft eine Verschwörung zur Behinderung des zwischenstaatlichen Handels eingegangen sei.

Die unteren Gerichtshöfe lehnten es ab, einen Einhaltebefehl zu erlassen. Im April 1927 verurteilte aber der Oberste Gerichtshof die Gewerkschaft der Steinhauer und Steinschneider nach dem Sherman-Gesetz. [94]) Er betonte, daß 75% der Steine der Bedforder Brüche im zwischenstaatlichen Handel verkauft würden. Durch die Weigerung der Gewerkschaftsmitglieder, mit Bedforder Steinen zu arbeiten, würden Arbeitgeber in anderen Staaten gezwungen, die „unfairen Steine" nicht zu kaufen. Der zwischenstaatliche Handel der klagenden Firma würde also geschädigt, wobei es keine Rolle spiele, daß der physische Transport der Steine schon beendet sei.

Die Gewerkschaft hatte betont, daß ihr einziges Ziel in der Organisation der Arbeiterschaft der Bedforder Steinbrüche bestehe. Der Gerichtshof bemerkte hierzu, daß dies zwar das Endziel sei, daß die Gewerkschaft es aber durch eine Behinderung des zwischenstaatlichen Handels zu erreichen suche, was einen Verstoß gegen das Sherman-Gesetz bedeute. Er verglich den vorliegenden Fall mit dem Fall der Duplex Co. und entschied, daß hier wie dort ein sekundärer Boykott vorläge und dieselben Grundsätze angewandt werden müßten und schloß:

„ . . . . it is manifest that the acts and the conduct of respondents fall within the terms of the Anti-Trust Act; . . . . The strikes, ordered and carried out with the sole object of preventing the use and installation of petitioners' product in other states, necessarily threatened to destroy or narrow petitioners' interstate trade by taking from them their customers. That the organizations, in general purpose and in and of themselves, were lawful and that the ultimate result aimed at may not have been illegal in itself, are beside the point. Where the means adopted are unlawful, the innocent general character of the organizations adopting them or the lawfulness of the ultimate end sought to be attained, cannot serve as a justification". [95])

---

[94]) Bedford Cut Stone Co. v. Journeymen Stone Cutters Association, 274 U. S. 37 (1927). Der Text der Mehrheitsentscheidung sowie des abweichenden Urteils ist in Landis, a. a. O., S. 693—695 abgedruckt.

[95]) Siehe S. 118 bis 126.

Von dieser Entscheidung der Mehrheit wichen die Richter Sanford und Stone ab, indem sie kurz erklärten, daß sie es ablehnten, das Urteil in dem Falle Duplex v. Deering, 254 U. S. 443, 478 als Präzedensfall heranzuziehen. Richter Brandeis berief sich aber in seiner ebenfalls abweichenden Entscheidung, der sich Richter Holmes anschloß, auf die Anwendung der Regel der Vernunft. Er erklärte:

„If, in the struggle for existence, individual workingmen may, under any circumstances, co-operate in this way for self-protection even though the interstate trade of another is thereby restraint, the lower courts were clearly right in denying the injunction sought by plaintiffs. I have no occasion to consider whether the restraint, which was applied wholly intrastate, became in its operation a direct restraint upon interstate commerce. For it has long been settled that only unreasonable restraints are prohibited by the Sherman Law . . . . And the restraint imposed was, in my opinion, a reasonable one. The Act does not establish the standard of reasonbleness. What is reasonable must be determind by the application of principles of the common law, as administered in federal courts unaffected by state legislation or decisions". [96])

Ferner führte Justice Brandeis aus, daß weder der einzelne Steinschneider noch die Gewerkschaft einen Kontrakt mit der klagenden Firma oder deren Kunden abgeschlossen hatte. Den Steinschneidern stand es also frei, ob sie mit den Bedforder Steinen arbeiten wollten oder nicht. Jeder einzelne Steinschneider hatte sich aber bei seinem Eintritt in die Gewerkschaft verpflichtet, nicht mit Steinen, die von Nichtmitgliedern behauen worden waren, zu arbeiten. Die Gewerkschaft hatte es für notwendig gehalten, ihre Mitglieder zur Einhaltung dieser Verpflichtung zu ermahnen, da ihr Bestand bedroht war, denn sie stand großen finanzkräftigen Firmen gegenüber, die in einem großen Industrieverband zusammengeschlossen waren. Die Steinschneider konnten diesen Firmen gegenüber ihre Rechte nur vertreten, indem sie sich in ihrer Gewerkschaft organisierten.

Das Verhalten der Gewerkschaftsmitglieder war nach Justice Brandeis' Ansicht legal. Unerlaubte Handlungen — wie Streikpostenstehen, Kontraktbruch, Boykott oder Gewalttätigkeiten — lagen nicht vor. Es handelte sich auch nur um Mitglieder desselben Handwerks, die sich vereinigt hatten, um sich selbst zu schützen, so daß man nicht von einem Sympathiestreik sprechen konnte. Die Sachlage in dem Falle der Duplex Co. war eine andere. Dort hatte

[96]) Landis, a. a. O., S. 601.

die Gewerkschaft einen allgemeinen Boykott, in dessen Verlauf es zu Gewalttätigkeiten gekommen war, eingeleitet, um die Arbeiterschaft eines einzelnen Arbeitgebers zu organisieren; während in dem vorliegenden Falle es sich um eine Schutzmaßnahme der Arbeiter gegen eine wichtige Arbeitgeberorganisation handle. Zum Schluß faßte Justice Brandeis seine Stellungnahme folgendermaßen zusammen: [97])

„Members of the Journeymen Stone Cutters' Association could not work anywhere on stone which had been cut at the quarries by „men working in opposition" to it, without aiding and abetting the enemy. Observance by each member of the provision of their constitution which forbids such action was essential to his own self-protection. It was demanded of each by loyalty to the organization and to his fellows. If, on the undisputed facts of this case, refusal to work can be enjoined, Congress created by the Sherman Law and the Clayton Act an instrument for imposing restraints upon labor which reminds of involuntary servitude".

Nach dem Erlaß des Einhaltebefehles in dem Bedford Cut Stone Fall konzentrierten die Gewerkschaften alle ihre Kräfte auf den Kampf gegen das Sherman-Gesetz und die nach ihm gegen die Arbeiterorganisationen erlassenen Einhaltebefehle (the labor injunction). Dieser Kampf fand mit dem Erlaß des Norris-La Guardia-Anti-Injunction-Gesetz im Jahre 1932 seinen Abschluß.

g) Das Norris-LaGuardia-Anti-Injunction-Gesetz.

Die feindliche Haltung der Arbeiterschaft gegenüber den Einhaltebefehlen erklärt sich zum Teil aus gewissen Umständen, die dieses Verfahren kennzeichneten, und auch aus der Tatsache, daß diese Verbote oft sehr allgemein gehalten waren und weiterreichten als die Praxis des Gewohnheitsrechtes, so daß die Arbeiterschaft dem Richter, der den Befehl erließ, mit Recht vorwerfen zu können glaubte, „that he was making the law".

Auf der Konferenz der American Federation of Labor im Jahre 1924 wurde der Entschluß gefaßt, einen Gesetzesvorschlag zur Aufhebung des Sherman Anti-Trust-Gesetzes einzureichen, „which was intended by Congress to prevent illegal combinations in restraint of trade, commonly known as ‚trusts', but through judicial misinterpretation and perversion has been repeatedly and

[97]) Landis, a. a. O., S. 604.

mainly invoked to deprive the toiling masses of their natural and normal right". [98]) Auf späteren Versammlungen des amerikanischen Arbeiterverbandes wurde das Sherman-Gesetz immer wieder heftig kritisiert und seine Aufhebung gefordert. Es wurde vorgeschlagen, an seiner Stelle ein Anti-Monopol-Gesetz zu erlassen. [99])

Was die Arbeiterschaft bei dem Verfahren zum Zwecke des Erlasses eines Einhaltebefehles am meisten beanstandete, war folgendes: 1. Ein Richter konnte auf eine Klage des Arbeitgebers hin für kurze Zeit durch einen einstweiligen Befehl jede Streiktätigkeit verbieten, ohne daß den Arbeitern die Möglichkeit gegeben wurde, auf die gegen sie erhobene Klage zu antworten. 2. Die einstweiligen Einhaltebefehle, die sich aber oft auf mehrere Monate ausdehnten, wurden auf eine schriftliche, durch einen Eid bekräftigte Erklärung hin ohne jede vorherige Zeugenvernehmung erlassen. Dazu kam, daß, wenn Streikende verurteilt wurden, weil sie dem Einhaltebefehl nicht Folge geleistet hatten, dieses Urteil gewöhnlich von demselben Richter ausgesprochen wurde, der den Einhaltebefehl erlassen hatte, ohne daß ein ordentliches Gerichtsverfahren eingeleitet worden wäre.

Das Norris-La Guardia-Anti-Injunction-Gesetz [100]) sollte diese Mißstände abschaffen. Es wurde zum ersten Male im Jahre 1930 dem Kongreß vorgelegt, aber erst im Jahre 1932, während des Höhepunktes der Wirtschaftskrise, Gesetz. Durch die in seiner Vorrede ausgedrückte Anerkennung des Rechtes der Arbeiter, sich kollektiv zusammenzuschließen, wurde eine absolute Aenderung der Arbeiterpolitik der amerikanischen Regierung eingeleitet. Das Gesetz regelt genau das Verfahren beim Erlaß eines Einhaltebefehls. Es enthält außerdem bestimmte Einschränkungen und Voraussetzungen für den Erlaß dieser gerichtlichen Verfügungen, sowie über deren Inhalt.

Nach dem Norris-La Guardia-Gesetz ist der Erlaß von einstweiligen Einhaltebefehlen, ohne vorher beide Parteien gehört zu haben, verboten, wenn nicht ungewöhnliche Umstände ein sofortiges Eingreifen fordern. Der Befehl muß auf 5 Tage beschränkt und der

---

[98]) Report of the Proceedings of the 44th Annual Convention of the American Federation of Labor, 1924, S. 40.

[99]) Report of the Proceedings of the 47th Annual Convention of the American Federation of Labor, 1927, S. 154, 314—316.

[100]) 47 U. S. Stat. at Large 70 (1932), 29 U. S. C. A., Secs. 101—115.

Gegenpartei während dieser Frist die Möglichkeit gegeben werden, sich zu dem Falle zu äußern. Personen, gegen die Klage wegen Mißachtung des Einhaltebefehls erhoben wird, müssen in einem ordentlichen Gerichtsverfahren verurteilt werden, das ein anderer Richter als der, der den Befehl erließ, leitet. Abschnitt 8 des Gesetzes bestimmt außerdem, daß:

„No restraining order or injunctive relief shall be granted to any complainant who has failed to comply with any obligation imposed by law which is involved in the labor dispute in question, or who has failed to make every reasonable effort to settle such dispute either by negotiation or with the aid of any available governmental machinery of mediation or voluntary arbitration".

Der Arbeitgeber muß außerdem nachweisen, daß der Erlaß eines Einhaltebefehls zum Schutz seiner Eigentumsrechte wirklich notwendig ist.

Die neue Gesetzgebung hat den Gebrauch dieses in Arbeitsstreitigkeiten während 4 Jahrzehnten so oft angewandten Mittels weitgehend eingeschränkt. Während der zahlreichen Streiks der Jahre 1933 und 1934 sind verhältnismäßig selten Einhaltebefehle erlassen worden; und wenn ein Richter sich entschloß, eine solche Verfügung zu erlassen, legte er ausdrücklich fest, welche Handlungen verboten seien. [101])

Pennsylvanien und Wisconsin hatten schon im Jahre 1931, also bevor das Bundesgesetz unterzeichnet wurde, ein ähnliches Gesetz erlassen. Bis zum 1. Januar 1936 waren 16 andere Staaten diesem Beispiel gefolgt, so daß auch die Gerichte der Einzelstaaten nur noch selten von den Einhaltebefehlen Gebrauch machten.

---

[101]) Das Norris-La Guardia-Gesetz enthält außerdem noch eine Bestimmung, die den sog. „yellow dog" Kontrakt, in dem der Arbeitnehmer sich verpflichten muß, nicht einer Gewerkschaft beizutreten, verbietet.

III. Die Eisenbahnarbeiterorganisationen und die Bundesregierung.

Die erbittertsten Arbeitskämpfe, die in der Geschichte der amerikanischen Arbeiterbewegung zu verzeichnen sind, haben in der Eisenbahnindustrie stattgefunden. Die Bundesregierung besaß aber auch auf diesem Gebiete, kraft der ihr durch die Verfassung verliehenen Gewalt über den zwischenstaatlichen Verkehr, die Möglichkeit, einzugreifen. Dazu kam, daß die Eisenbahngesellschaften von der Bundesregierung wie von den Regierungen der Einzelstaaten beim Bau der Bahnen durch Geld- und Landschenkungen unterstützt worden waren, woraus die Regierungen ebenfalls das Recht ableiteten, in die Geschäftsführung der Gesellschaften im öffentlichen Interesse einzugreifen. Die Anschauung, daß ein Betrieb „affected with a public interest" sei, weil das öffentliche Interesse an ihm so stark sei, daß er nicht mehr nur privaten Rechts sein könne, breitete sich seit Beginn der 70er Jahre unter dem Drucke der öffentlichen Meinung immer mehr aus. Mit der Begründung, daß, wenn privates Eigentum einem öffentlichen Gebrauch gewidmet werde, es öffentlicher Regelung zu unterwerfen sei, wurden Unternehmern von Getreidelagerhäusern und von Eisenbahnen gewisse Höchsttarife vorgeschrieben. [1]) Um das öffentliche Interesse an der Aufrechterhaltung des Verkehrs zu schützen, ließ die Bundesregierung in dem großen Eisenbahnstreik im Jahre 1894 Truppen in Chicago einrücken, um staatliches Eigentum zu schützen und den Postverkehr aufrecht zu erhalten. Um Streiks in der Eisenbahnindustrie zu verhindern, hat die Bundesregierung im öffentlichen Interesse immer wieder regelnd eingegriffen. So hat sie zum ersten Mal versucht, staatliche Schiedsgerichte zur Schlichtung von Streitfragen in Arbeitskämpfen einzuführen. Das Beispiel der

[1]) Der Entwicklung der Lehre vom „business affected with a public interest" und dem Inhalt dieses Begriffes widmet H. von Mangoldt zwei Abschnitte seines Buches. Siehe H. von Mangoldt, „Rechtsgedanke und Regierungsform in den Vereinigten Staaten von Amerika", Essener Verlagsanstalt, 1938, S. 102—112.

Eisenbahnindustrie läßt sich nicht ohne weiteres auf andere Industriezweige anwenden, da die Bundesregierung auf dem Gebiete des zwischenstaatlichen Verkehrs besondere Machtbefugnisse besitzt. Trotzdem hätte die National Recovery Administration (Nationale Wiedergesundungs- oder Wiederaufbaubehörde) aus den Erfahrungen, die in der Eisenbahnindustrie während 40 Jahren gesammelt worden waren, manches lernen können, als sie vor ähnliche Fragen gestellt wurde. Hierzu bemerkt jedoch Dr. W. Leiserson, einer der besten Kenner der Eisenbahnarbeitergesetzgebung und Vorsitzender des Nationalen Schiedsgerichtes: [2])

„ . . . . it is interesting to know that when the National Recovery Administration came to deal with the same problems they were not wise enough to take the experience of the railroad industry and build machinery of labor relations on the basis of that experience, but instead of that the N. R. A. has been trying to discover America all over again and in handling labor disputes they are going through what the railroad industry did 30 years ago".

a) Das Gesetz von 1888.

Schon im Jahre 1882 hatte Senator Morgan von Alabama nach einem Eisenbahnarbeiterstreik in Omaha im Kongreß vorgeschlagen, einen Ausschuß zu ernennen, der die Ursachen der Eisenbahnstreiks erforschen und eine mögliche Abhilfe vorschlagen sollte. Der Vorschlag wurde an den Ausschuß für Arbeits- und Erziehungsfragen (Committee on Education and Labor) weitergeleitet und kam erst wieder im Frühjahr 1886 zur Sprache, als zahlreiche kleinere Eisenbahnarbeiterstreiks ein Eingreifen des Kongresses wünschenswert erscheinen ließen. Gleichzeitig wurden im Repräsentantenhaus mehrere Gesetzesvorschläge vorgelegt, die auf eine gesetzliche Regelung der Arbeitsstreitfragen in der Eisenbahnindustrie abzielten. Es bildeten sich im Repräsentantenhaus zwei Gruppen. Die Haltung der einen kam in der Rede des Abgeordneten Foran aus Ohio klar zum Ausdruck: [3])

---

[2]) W. M. Leiserson, *) „Mediation, Arbitration and Collective Bargaining", The Railway Clerk, Dec. 1934, S. 485; zit. in A. L. Bernheim, „Labor and Government", S. 173.

*) W. M. Leiserson ist Professor of Economics an der Universität von Toledo, Ohio.

[3]) Congressional Record, Bd. XVII, S. 2962 (31. März 1886); zit. in Fisher „The Use of Federal Power in Settlement of Railway Labor Disputes", Bureau of Labor-Statistics, Bulletin 303, S. 10.

„I am opposed to all arbitration for the adjustment of industrial controversis between labor and capital which is based upon legislative enactment, whether it be voluntary or compulsory . . . . without the spirit of mutual conciliation. The disinterested desire to amicable adjustment of differences of opinion, arbitration is a nullity and must necessarily fail . . . . I am not prepared to give judges of the court of the U. S. the right to imprison men for contempt, to coerce by the military arm of the Government men who are honnestly contending for a principle they believe to be right. Compulsory arbitration would so shackle labor that its freedom and its right to organize for self-protection would eventually disappear".

Die andere Gruppe sah die Errichtung von industriellen Schiedsgerichten als die einzig mögliche Lösung an. Die Mehrzahl der Anhänger dieser Gruppe trat für freiwillige Unterwerfung unter diese Schiedsgerichte ein, einige Abgeordnete gingen aber weiter und forderten, daß die Parteien, falls sie sich nicht freiwillig einem Schiedsspruch unterwürfen, zur Unterwerfung unter ein staatliches Schiedsgericht im öffentlichen Interesse gezwungen werden sollten.

Die Knights of Labor (Ritter der Arbeit), die größte Organisation der amerikanischen Arbeiterschaft in den 70er und 80er Jahren, unterstützten die Bestrebungen, industrielle Schiedsgerichte zwangsweise einzuführen. In ihre Verfassung hatten sie einen Paragraphen aufgenommen, der ausdrücklich „the enactment of laws providing for arbitration between employers and employed and to enforce the decision of the arbitrators" forderte. [4]) Da die Organisation der Arbeiterschaft in diesen Jahren noch nicht stark genug war, ihre Anerkennung und ihr Recht zu erkämpfen, sandte sie Bittschriften an den Kongreß, Gesetze zur Einführung staatlicher Schiedsgerichte zu erlassen.

Im Februar 1887 beschloß der Kongreß ein Gesetz, das freiwillige Schiedsgerichte für die Eisenbahnindustrie vorsah. Präsident Cleveland lehnte es aber ab, dieses Gesetz zu unterzeichnen. Er hatte in seinen Botschaften an den Kongreß vom 22. April und 6. Dezember 1886 klargelegt, welche Bedingungen ihm für eine solche Regelung notwendig erschienen. Er schlug die Errichtung eines ständigen Ausschusses von 3 Mitgliedern — den Beauftragten für Arbeitsfragen und zwei andere vom Präsidenten zu ernennenden Mitgliedern — vor. Dieser Ausschuß sollte alle Machtbefugnisse besitzen, um die Ursachen eines Streiks zu erforschen, der die Aufrechterhaltung des zwischenstaatlichen Handels bedrohte. Ein dahin-

[4]) Constitution of the Independent Order, Knights of Labor, Washington 1888, S. 8; zit. bei Fisher, a. a. O., S. 11.

gehendes abgeändertes Gesetz, das sowohl die Errichtung freiwilliger Schiedsgerichte, [5]) wie auch einen Ausschuß zur Erforschung der Ursachen eines Streiks vorsah, wurde im September 1888 erlassen.

Die eigentliche Schwäche des Gesetzes lag darin, daß das Schiedsgericht, dem die beiden Parteien sich freiwillig unterwarfen, keinerlei Machtbefugnisse besaß, um die Erfüllung seines Schiedsspruches zu erzwingen. Die Entscheidungen sollten veröffentlicht werden und man hoffte, daß der Druck der öffentlichen Meinung stark genug sei, um ihre Befolgung zu erlangen.

Das in dem Gesetz vorgesehene Schiedsgericht ist während der 10 Jahre, in denen das Gesetz in Kraft war, nie zusammengetreten. Ein Ausschuß, um die Ursache eines Streiks zu erforschen, wurde während des Pullman-Streiks im Jahre 1894 gebildet. Die eigentliche Bedeutung des Gesetzes liegt aber in der Tatsache, daß es das erste Gesetz war, das einen staatlichen Eingriff in Arbeitsstreitigkeiten vorsah. Seine Grundgedanken sind in späteren Gesetzen wieder aufgenommen worden.

Das Recht der Bundesregierung, in Arbeitsstreitigkeiten einzugreifen, um jede Behinderung des zwischenstaatlichen Verkehrs und des Transportes der Postgüter zu verhindern, wurde von dem Obersten Gerichtshof im Falle In re Debs, der Entscheidung, die auf den berüchtigten Pullman-Streik folgte, ausdrücklich bestätigt. Das Oberste Gericht erklärte hier: [6])

„The national government, given by the Constitution power to regulate interstate commerce, has by express statute assumed jurisdiction over such commerce when carried upon railroads. It is charged, therefore, with the duty of keeping those highways of interstate commerce free from obstruction, for it has always been recognized as one of the powers and duties of a government to remove obstructions from the highways under its control".

b) Das Erdman-Gesetz.

Der Pullman-Streik hatte den Ernst der Lage in der Eisenbahnindustrie der Oeffentlichkeit zum Bewußtsein gebracht. Da die vorhandenen Gesetze sich zur Beilegung des Konfliktes als unzureichend

---

[5]) Die Schiedsgerichte sollten aus 3 Mitgliedern bestehen, von denen jede Partei eines vorschlagen sollte, die dann das 3. Mitglied, den Vorsitzenden des Gerichts, gemeinsam wählen sollten.

[6]) In re Debs, Petitioner, 158 U. S. 564 (1895); siehe Landis, S. 505. Siehe auch die Besprechung des Falles Debs S. 53—55 der vorliegenden Arbeit.

erwiesen hatten, wurden in den folgenden Jahren dem Kongreß mehrere Gesetzesvorschläge vorgelegt. Im Juni 1898 wurde endlich das von Mr. Erdman vorgelegte Gesetz von einer Mehrheit in beiden Häusern angenommen. Das Gesetz war von den Vertretern der Eisenbahnarbeiterorganisationen mit Begeisterung unterstützt worden. Der amerikanische Arbeiterverband hatte es zuerst abgelehnt, da es der Bundesregierung zu weitgehende Eingriffsmöglichkeiten in industrielle Streitfragen bot, hatte aber zuletzt den Wünschen der Eisenbahnarbeitergewerkschaften nachgegeben.

In das Erdman-Gesetz hatte man die in dem Gesetz von 1888 vorgesehenen Untersuchungsausschüsse nicht wieder aufgenommen. Dafür waren in Streitigkeiten Vermittlungsaktionen staatlich eingesetzter Vermittler vorgesehen. Im Kongreß hatte man die Frage, ob Arbeitsschiedsgerichte einzurichten seien, besonders lange diskutiert, in der Praxis sollte sich aber die Tätigkeit der Vermittler als weit wichtiger erweisen.

Das Erdman-Gesetz wurde im Gegensatz zu seinem Vorläufer nur auf Eisenbahnangestellte, die direkt beim Ablauf des zwischenstaatlichen Verkehrs beteiligt waren, beschränkt. Wenn die Angestellten sich mit den Gesellschaften über zu regelnde Arbeitsbedingungen nicht einigen konnten, konnte eine oder beide Parteien sich an den Beauftragten der Regierung für Arbeitsfragen wenden, der dann eine Vermittlungsaktion einleitete. Falls die Bemühungen der Vermittler fehlschlugen, konnte im Einverständnis mit den Parteien ein Schiedsgerichtsverfahren eingeleitet werden. Ein Schiedsspruch sollte binnen 20 Tagen gefällt werden. Die Billigkeitsgerichte erhielten den Auftrag, für die Durchführung der Entscheidung zu sorgen, an die die beiden Parteien ein Jahr lang gebunden waren.

Die für die Eisenbahnarbeiterorganisationen wichtigste Bestimmung des Gesetzes brachte aber Paragraph 10, der ein Verbot des sog. „yellow dog"-Kontraktes enthielt. Das heißt: Kein Arbeitgeber durfte von seinen Leuten die Unterzeichnung eines Vertrages, in dem sie sich verpflichteten, nicht einer Arbeiterorganisation beizutreten, verlangen. Auch wurde verboten, einen Arbeitnehmer auf Grund seiner Zugehörigkeit zu einer Arbeiterorganisation zu entlassen oder irgendwie zu benachteiligen. Diese Schutzvorschriften bedeuteten eine indirekte Anerkennung der Gewerkschaften.

Die Bestimmungen des § 10 wurden aber im Jahre 1907 von dem Obersten Gerichtshof als ein unberechtigter Eingriff in die

durch das fünfte Amendment garantierten Rechte und Freiheiten für verfassungswidrig erklärt. Der Richter führte aus: [7])

„In our opinion that section . . . . is an evasion of the personal liberty, as well as of the right of property, guaranteed by that Amendment. Such liberty and right embraces the right to make contracts for the purchase of the labor of others and equally the right to make contracts for the sale of one's own labor; each right, however, being subject to the fundamental condition that no contract, whatever its subject matter, can be substained which the law, upon reasonable grounds, forbids as inconsistent with the public interests or as hurtful to the public order or as detrimental to the common good".

Zur weiteren Begründung seines Urteils zog der Richter die liberalistische Lehre von der Gleichheit der Rechte aller heran und fuhr fort: [8])

„It was the right of the defendants to prescribe the terms upon which the services of Coppage would be acceppet, and it was the right of Coppage to become or not, as he choose, an employé of the railroad company upon the terms offered to him . . . . In all such particulars the employer and the employé have equality of right, and any legislation that disturbs that equality is an arbitrary interference with the liberty of contract which no government can legally justify in a free land".

Ferner verurteilte das Gericht in seiner Mehrheitsentscheidung das Verbot der Bundesregierung, einen Angestellten wegen seiner Mitgliedschaft in einer Arbeiterorganisation zu entlassen, als eine ungerechtfertigte Ausweitung der zwischenstaatlichen Verkehrsgewalt: [9])

„ . . . . we hold that there is no such connection between interstate commerce and membership in a labor organization as to authorize Congress to make it a crime against the United States for an agent of an interstate carrier to discharge an employé because of such membership on his part".

Justice McKenna und Justice Holmes schrieben je eine abweichende Meinung nieder, in der sie betonten, daß sie der Ansicht wären, daß eine hinreichende Beziehung zwischen dem Verbot der Bundesregierung, Angestellte wegen ihrer Mitgliedschaft in einer Arbeiterorganisation zu entlassen, und der Aufrechterhaltung des zwischenstaatlichen Verkehrs bestehe, um diese Vorschriften der Regierung zu rechtfertigen. Denn die Weigerung der Arbeitgeber, Gewerkschaftsmitglieder zu beschäftigen, sei oft die Ursache von Streiks, die zu einer Unterbrechung des zwischenstaatlichen Verkehrs führten.

[7]) Adair v. United States, Sup. Court of the United States 208 U. S. 161 (1908); siehe Landis, a. a. O., S. 169. Der volle Text der Mehrheitsentscheidung nebst der abweichenden Entscheidung Justice Holmes ist auf S. 167—173 zu finden.

[8]) Adair v. United States, Landis, a. a. O., S. 170.

[9]) Adair v. United States, Landis, a. a. O., S. 171.

Es läge im öffentlichen Interesse, diese Zusammenhänge anzuerkennen.

Die Mehrheitsentscheidung im Falle Adair v. U. S. war eine große Enttäuschung für die Arbeiterorganisationen, die sich durch den Obersten Gerichtshof um eine für sie so wichtige Schutzbestimmung betrogen glaubten. Die Arbeiterführer wiesen immer wieder auf die grundlegende Verschiedenheit der Stellung des Arbeitnehmers gegenüber dem Arbeitgeber hin, so sehr man auch ihre theoretische Rechtsgleichheit beim Abschluß eines Vertrages betonen mochte. Der Arbeitgeber sei nicht darauf angewiesen, einen einzelnen Arbeiter einzustellen, während der einzelne Arbeiter sehr wohl auf die Einstellung in den Betrieb eines bestimmten Arbeitgebers angewiesen sein könne. Und diese grundlegende Verschiedenheit der Stellung des Arbeitsuchenden gegenüber dem Arbeitgeber hatte der Oberste Gerichtshof abgeleugnet.

In den ersten 8 Jahren nach dem Erlaß des Erdman-Gesetzes wurde nur einmal ein Versuch gemacht, einen Streitfall nach den Bestimmungen des Gesetzes zu schlichten, der aber an dem Widerstand der Eisenbahngesellschaften scheiterte. Von Dezember 1906 bis 1913 wurde das Gesetz jedoch in 61 Streitfällen herangezogen; 26 Fälle konnten durch die Bemühungen der staatlich eingesetzten Vermittler geschlichtet werden; die übrigen wurden vor ein Arbeitsschiedsgericht gebracht. [10])

Der durch das Gesetz geschaffene ständige Vermittlungsausschuß erwies sich als ein wesentlicher Faktor bei der Verhütung von Streiks. Die Erfahrungen, die die Vermittler in einem Streitfall gemacht hatten, konnten sie in anderen Fällen verwerten. Ihre Erfolge wurden dadurch bewiesen, daß es in keinem Fall, wo sie zu vermitteln versucht hatten, hinterher zu einem Streik kam. Im großen ganzen kann das Erdman-Gesetz als eine durchaus den Möglichkeiten seiner Zeit entsprechende Maßnahme angesehen werden, die als Grundlage für spätere Gesetze dienen sollte.

c) Das Newland-Gesetz.

Etwa seit dem Jahre 1905 befaßte sich der Kongreß wieder mit der Frage der Schlichtung der Arbeiterunruhen in der Eisenbahn-

[10]) Siehe Fisher, a. a. O., S. 31.

industrie. Präsident Roosevelt berührte in seinen Botschaften an den Kongreß im Dezember 1905, 1906 und 1907 dieses Problem. Er empfahl die Einsetzung eines Ausschusses, der die Ursache eines Streikes und die Lage der Arbeiterschaft in allen Fällen, in denen die Aufrechterhaltung des zwischenstaatlichen Verkehrs bedroht sei, erforschen sollte. Der Ausschuß sollte zusammentreten, wenn die Bemühungen der Vermittler fehlgeschlagen wären. Die Ergebnisse der Untersuchungen sollten veröffentlicht werden. Mehrere Gesetzesvorschläge, die sich mit diesen Fragen befaßten, wurden dem Kongreß vorgelegt und besonderen Ausschüssen überwiesen.

Ein von Judge Knapp und Comissioner Neil, den beiden staatlich eingesetzten Vermittlern, ausgearbeiteter Gesetzesvorschlag, der sich auf die Erfahrungen stützte, die diese beiden Männer während ihrer Tätigkeit gesammelt hatten, wurde 1912 im Kongreß diskutiert. Das vorgeschlagene Gesetz brachte eine Erweiterung des Erdman-Gesetzes insofern, als es sich auf alle in der Eisenbahnindustrie Beschäftigten bezog und die Arbeiter in den Kohlenbergwerken mit einschloß. An Stelle der staatlich eingesetzten Vermittler sollte ein Vermittlungsausschuß treten, der das Recht besaß, von sich aus vermittelnd eingreifen zu können. Die Anzahl der Schiedsrichter sollte durch Vertreter der Oeffentlichkeit vermehrt und die Durchführung des Verfahrens vor einem Schiedsgericht vereinfacht werden. Dieser Vorschlag wurde im Jahre 1913, als ein Lokomotivführerstreik an 13 Eisenbahnen drohte, in etwas abgeänderter Form unter dem Namen Newland-Gesetz (nach Senator Newland aus Newada) angenommen.

Die Stellung der Eisenbahngesellschaften sowie der Gewerkschaften gegenüber den Schiedsgerichten hatte sich seit dem Erlaß des Erdman-Gesetzes grundlegend geändert. Im Jahre 1912 wünschten die Eisenbahngesellschaften die Unterstützung der Bundesregierung, während die Gewerkschaften staatlichen Eingriffen in industrielle Streitigkeiten ablehnend gegenüberstanden. In den 90er Jahren waren die Gesellschaften noch nicht staatlichen Tarifregelungen unterworfen gewesen, so daß sie, falls sie durch einen Streik zur Erhöhung der Löhne gezwungen worden wären, die Eisenbahntarife ebenfalls erhöht hätten, um auf diese Weise ihre Mehrausgaben auf die Oeffentlichkeit abzuwälzen. Dies war aber im Jahre 1912 nicht mehr möglich. Die inzwischen erstarkten Gewerkschaften glaubten, nun staatliche Hilfe zur Verteidigung ihrer Rechte

nicht mehr nötig zu haben und lehnten daher die Errichtung staatlicher Schiedsgerichte ab.

Im Jahre 1916 wuchs die Unzufriedenheit der Eisenbahnarbeiterorganisationen mit den Entscheidungen der Schiedsgerichte. Sie begannen, Zweifel an der Unparteilichkeit der Richter auszudrücken. Die Bemühungen des Vermittlungsausschusses endeten hingegen meistens zufriedenstellend für beide Parteien. In der Frage des 8-Stundentages versagte aber das von dem Newland-Gesetz vorgesehene Schlichtungsverfahren vollkommen. Das Newland-Gesetz blieb bis Dezember 1920 in Kraft, wo es durch die Bestimmungen des Esch-Cunning-Gesetzes überholt wurde. Seine praktische Bedeutung war aber nach der Uebernahme der Eisenbahnen durch die Bundesregierung im Dezember 1917 nur noch gering.

d) Die Frage des Achtstundentages. (Das Adamson-Gesetz)

Im Dezember 1915 forderten die Eisenbahnarbeiterorganisationen die Einführung des Achtstundentages und erklärten, daß sie über diese Frage nicht zu verhandeln bereit seien. Die Gesellschaften lehnten die Forderung ab und schlugen vor, die Frage einem Schiedsgericht vorzulegen. Die Gewerkschaften erklärten daraufhin, daß, wenn sie bis zum 29. April keine zufriedenstellende Antwort auf ihre Forderung erhalten hätten, sie einen Streik ausrufen würden. Die Gesellschaften wandten sich an den Vermittlungsausschuß mit der Bitte, hier einzugreifen.

Da die Stillegung des gesamten zwischenstaatlichen Verkehrs drohte, berief Präsident Wilson beide Parteien zu einer Konferenz nach Washington. Er schlug ihnen vor, den Achtstundentag als Grundlage anzuerkennen. Zur Klärung der Lohnfrage sollte eine vom Präsidenten zu ernennende Kommission Untersuchungen vornehmen. Die Gewerkschaften erklärten sich mit diesem Vorschlag einverstanden, während die Gesellschaften gegen die Einführung des Achtstundentages, noch bevor der Bericht der Untersuchungskommission vorlag, protestierten.

Während die Verhandlungen mit dem Präsidenten noch im Gange waren, erklärten die Gewerkschaftsführer, daß am 4. September ein allgemeiner Eisenbahnstreik einsetzen würde. Sie versprachen jedoch dem Präsidenten, daß der Streik nicht beginnen

würde, falls der Kongreß ein Gesetz zur Durchführung des Achtstundentages erlassen würde.

Am 29. August 1916 erschien Präsident Wilson vor dem Kongreß und verlangte den sofortigen Erlaß eines Achtstundentaggesetzes für die Eisenbahnindustrie, um den Ausbruch des drohenden Streiks zu verhüten. Zur Begründung seines Vorschlages führte der Präsident aus: [11])

„It seemed to me, in considering the subject matter of the controversy, that the whole spirit of the time and the preponderant evidence of recent economic experience spoke for the 8-hour-day".

Er schlug ferner vor, das Newland-Gesetz dahingehend abzuändern, daß ein Streik oder eine Aussperrung von Arbeitskräften nicht erlaubt sein sollte, bevor der Streikfall von einer staatlichen Kommission untersucht worden wäre. Diese Bestimmung entsprach den Wünschen der Gesellschaften, während die Gewerkschaften mit der Begründung dagegen protestierten, daß dadurch den Gesellschaften Zeit gegeben werde, sich durch die Heranziehung von Streikbrechern auf den Streik vorzubereiten, was eine Verschlechterung der Lage der Arbeiterschaft bedeute.

Der Abgeordnete Adamson aus Georgia legte einen Gesetzesvorschlag, in dem die beiden Vorschläge des Präsidenten enthalten waren, dem Kongreß am 31. August vor. In den Debatten stimmte ein Teil der Abgeordneten den Vorschlägen des Präsidenten vollständig zu, während andere den Präsidenten wegen seiner Nachgiebigkeit den Gewerkschaftsführern gegenüber heftig angriffen. Das Gesetz wurde von einer großen Mehrheit des Repräsentantenhauses am 1. September angenommen. Am 2. September nahm der Senat den Vorschlag ebenfalls an, der unter dem Namen Adamson-Gesetz veröffentlicht wurde.

Noch im Jahre 1916 reichten die Eisenbahngesellschaften Klagen bei den Gerichtshöfen ein, die die Rechtsgültigkeit des Gesetzes auf die Probe stellen sollten. Am 19. März 1917 erklärte der Oberste Gerichtshof das Adamson-Gesetz als Notmaßnahme für verfassungsmäßig. Die Mehrheit der Richter entschied, daß der Eingriff der Bundesregierung in private Rechte in dem vorliegenden Falle im öffentlichen Interesse berechtigt gewesen sei: [12])

[11]) Congressional Record, Bd. LIII, S. 13335—13337 (26. Aug. 1916), Rede des Präsidenten der Vereinigten Staaten; zit. bei Fisher, a. a. O., S. 60.

[12]) Wilson v. New, 243 U. S. 332 (1917); zit. bei Fisher, a. a. O. S. 67.

„The capacity to exercise the private right free from legislative interference affords no ground for saying that legislative power does not exist to protect the public interest from injury resulting from a failure to exercise that private right".

e) Die Eisenbahnen unter staatlicher Kontrolle.

Ein vom Kongreß am 26. August 1916 erlassenes Gesetz hatte den Präsidenten ermächtigt, im Kriegsfalle das Transportsystem des Landes zu übernehmen. Dies geschah am 31. September 1917. Gleichzeitig wurde Mr. McAdoo zum Generaldirektor des Eisenbahnwesens ernannt. Dieser setzte eine Untersuchungskommission ein, um die Lohnfragen in der Industrie zu regeln. Das Ergebnis der Untersuchungen führte zu einer Lohnerhöhung, die sich besonders bei den unteren Gehältern auswirkte. Außerdem gründete Mr. McAdoo im Juni 1918 einen Ausschuß für Löhne und Arbeitsfragen in der Eisenbahnindustrie, dem es gelang, die meisten Streitfragen zu schlichten. Der Generaldirektor des Eisenbahnwesens erließ eine Verfügung, in der jede Benachteiligung eines Arbeiters auf Grund seiner Mitgliedschaft oder Nichtmitgliedschaft in einer Arbeiterorganisation verboten wurde. Hiermit wurde den Gewerkschaftsmitgliedern von neuem der Schutz gewährt, der in § 10 des Erdman-Gesetzes vorgesehen worden war.

Im Februar 1918 wurde eine Abteilung für Arbeiterfragen bei der Eisenbahnverwaltung errichtet, zu deren Leiter der Präsident der Gewerkschaft der Lokomotivführer ernannt wurde, was eine praktische Anerkennung der Bedeutung dieser Gewerkschaft in sich schloß. Es wurde ihm zur Pflicht gemacht, seinen ganzen Einfluß einzusetzen, um harmonische Beziehungen zwischen den Arbeitgebern und Arbeitnehmern in der Eisenbahnindustrie herzustellen und zu erhalten. Für den Fall, daß doch Streitigkeiten auftraten, konnte die Abteilung für Arbeitsfragen den Streitfall an einen Schlichtungsausschuß weiterleiten, der aus 4 Vertretern der Eisenbahngesellschaften und 4 Vertretern der Eisenbahngewerkschaften gebildet wurde. Die Arbeit dieses Ausschusses war so erfolgreich, daß der Generaldirektor der Eisenbahnen in seinem abschließenden Bericht an den Präsidenten im Jahre 1920 die Weiterführung dieser von Vertretern beider Seiten gebildeten Ausschüsse empfahl. [13]) Der Präsident der Gewerkschaft der Lokomotivführer, der während

[13]) Report of W. D. Hines, Director General of Railroads, to the President for the 14 Months ending March 1, 1920, S. 15; zit. bei Fisher, a. a. O., S. 74.

der Kriegszeit die Abteilung für Arbeitsfragen geleitet hatte, äußerte sich ebenfalls in sehr anerkennender Weise über die Tätigkeit dieses Ausschusses und erklärte: [14])

„The work of these boards demonstrates not only the advisibility of the creation of such boards, but the necessity of their continuance, either under Federal control of railroads or thereafter. The fact that boards are bipartisan without any „umpire" or „neutral member" and all of which members are experts in railroad agreement matters have led both officials and employees to have confidence not only in the fairness of decisions reached but as to the technical ability of the members of the boards to pass intelligently upon all controversies submitted for decision".

Es fehlte freilich andererseits auch nicht an Stimmen, die der Regierung vorwarfen, daß sie zuviel Rücksicht auf die Wünsche der Gewerkschaften genommen hätte. Es bleibt aber die Tatsache bestehen, daß während der Zeit der staatlichen Verwaltung des Eisenbahnwesens es keine ernstlichen Arbeitsstreitigkeiten gegeben und die beste Zusammenarbeit zwischen den Gesellschaften und ihren Arbeitern bestanden hatte.

f) Das Transportgesetz von 1920. (Das Esch-Cunning-Gesetz)

Im Frühjahr 1920 begann der Kongreß, sich mit einer zukünftigen Regelung der Eisenbahnindustrie zu befassen, denn mit dem bevorstehenden Friedensschluß mit Deutschland endete automatisch die staatliche Kontrolle des Transportwesens.

Der Generaldirektor der Eisenbahnindustrie schlug die Fortführung der staatlichen Kontrolle für weitere fünf Jahre vor. Im Januar 1919 wurde dem Kongreß ein Gesetzesvorschlag vorgelegt, der die Ausdehnung der Kriegsmaßnahmen in der Eisenbahnindustrie bis zum Jahre 1924 vorsah. Dieser Gesetzesvorschlag, der sog. Plumb-Plan, wurde auch von den Eisenbahngewerkschaften unterstützt. Verschiedene andere Vorschläge wurden ebenfalls eingereicht, von denen zuletzt das Transportgesetz von 1920, das sog. Esch-Cunning-Gesetz, vom Kongreß angenommen wurde.

Abschnitt III des Gesetzes, der „disputes between carriers and their employees and subordinate officials" überschrieben ist, enthielt folgende Bestimmungen: Die Arbeitgeber und Arbeitnehmer sollten in Konferenzen sich bemühen, aufkommende Streitfragen zu

[14]) Annual Report of W. D. Hines, Director General of Railroads 1919, Division of Labor, S. 50; zit. bei Fisher, a. a. O., S. 74.

bereinigen. Falls diese Bemühungen fehlschlugen, sollte der Streitfall einem Schlichtungsausschuß für Arbeitsfragen in der Eisenbahnindustrie, der durch das Gesetz geschaffen werden sollte, zur Beurteilung vorgelegt werden. Die Schlichtungsausschüsse, die durch freiwillige Uebereinkommen zwischen den Eisenbahngesellschaften und ihren Arbeitern aus Vertretern beider Parteien gebildet werden sollten, konnten — aber mußten nicht — in jedem Bezirk errichtet werden.

Außerdem war die Errichtung eines Ausschusses für Arbeitsfragen vorgesehen, der aus 3 Vertretern der Gesellschaften, 3 Vertretern der Gewerkschaften und 3 von dem Präsidenten zu ernennenden Vertretern der Oeffentlichkeit, die kein finanzielles Interesse an der Eisenbahnindustrie haben durften, bestehen sollten. Vor diesem Ausschuß sollten Streitfragen verhandelt werden, die durch die Schlichtungsausschüsse nicht beigelegt werden konnten. Die Gesellschaften und die Arbeiterschaft konnten sich an den Ausschuß wenden, dieser konnte aber auch von sich aus eingreifen, falls es ihm nötig erschien.

Lohnfragen sollten vor den Schlichtungsausschüssen nicht verhandelt werden. Wenn die Parteien in direkten Konferenzen sich darüber nicht einigen konnten, mußte der Streitfall direkt vor den Ausschuß für Arbeitsfragen gebracht werden. Das Gesetz legte einige Gesichtspunkte fest, die bei solchen Regelungen zur Bestimmung eines gerechten Lohnes (fair wage) herangezogen werden sollten. Es waren folgende:

Die Höhe der Löhne, die für dieselben oder ähnliche Arbeiten in anderen Industrien gezahlt wurden;
die Beziehungen zwischen Lohnhöhe und Lebenskosten (Prinzip des „living wage");
die mit der Arbeit verbundenen Gefahren;
der Grad der Geschicklichkeit und des handwerklichen Könnens, der zur Ausfüllung des Postens verlangt wurde;
die Art, Dauer und Regelmäßigkeit der Beschäftigung.

Der Ausschuß besaß keinerlei Machtmittel, um die Durchführung seiner Entscheidungen zu verlangen. Er konnte seine Entscheidungen veröffentlichen. Der Druck der öffentlichen Meinung war das einzige Mittel, von dem man eine Befolgung der Entscheidungen erhoffen konnte. Der Ausschuß selbst konnte nur eine Untersuchung einleiten, um festzustellen, ob seine Entscheidungen be-

folgt wurden, falls er begründete Zweifel daran hegte. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen konnten ebenfalls veröffentlicht werden. Im übrigen legte das Gesetz fest, daß Aenderungen der während der Zeit der staatlichen Kontrolle festgesetzten Löhne bis zum 1. September 1920 nicht vorgenommen werden sollten.

In seinen Entscheidungen vertrat der Ausschuß dieselben Prinzipien, die während der Kriegszeit für die Arbeiterpolitik der Regierung richtunggebend gewesen waren. Er erkannte die Gewerkschaften als Vertreter der Arbeiterschaft voll an. Den Arbeitern wurde das Recht, sich zusammenzuschließen und ihre Vertreter zu wählen, überall zuerkannt. Der Achtstundentag wurde grundsätzlich beibehalten mit der Einschränkung, daß „it should be limited to work requiring practically continuous application during 8 hours" und daß „for 8 hours pay 8 hours work should be performed except by train service employees who are paid on a mileage as well as an hourly basis". [15]) Die Autorität des Ausschusses für

---

[15]) Seine Prinzipien legte der Ausschuß in den Ausführungsbestimmungen zu Entscheidung Nr. 119 vom 14. April 1921 klar. Er stellte 16 Punkte auf, die seine Stellungnahme zu sämtlichen Streitfragen enthielten. Siehe Wolf, Harry D.: „The Railroad Labor Board" The University of Chicago Press, Chicago 1927, S. 184—186. Die aufgestellten 16 Punkte waren folgende:

1. An obligation rests upon management, upon each organization of employees, and upon each employee to render honest, efficient and economical service to the carrier serving the public.
2. The spirit of cooperation between management and employees being essential to efficient operation, both parties will so conduct themselves as to promote this spirit.
3. Management having the responsibility for safe, efficient, and economical operation, the rules will not be subversive of necessary disciplin.
4. The right of railway employees to organize for lawful objects through representatives shall not be denied, interfered with, or obstructed.
5. The right of such lawful organization to act toward lawful objects through representatives of its own choice, whether employees of a particular carrier or otherwise, shall be agreed to by management.
6. No discrimination shall be practiced by management as between members and non-members of organizations or as between members of different organizations, nor shall members of organizations discriminate against non-members or use other methods than lawful persuasion to secure their membership. Espionage by carriers on the legitimate activities of labor organizations or by labor organizations on the legitimate activities of carriers should not be practiced.

Arbeitsfragen wurde allerdings schwer erschüttert durch die Entscheidungen des Obersten Gerichtshofes in einem Streit des Ausschusses mit der Eisenbahngesellschaft von Pennsylvania, die sich weigerte, den Entscheidungen des Ausschusses Folge zu leisten.

---

7. The right of employees to be consulted prior to a decision of management adversely affecting their wages or working conditions shall be agreed to by management. This right of participation shall be deemed adequately complied with if and when the representatives of a majority of the employees of each of the several classes directly affected shall have conferred with the management.
8. No employee should be disciplined without a fair hearing by a designated officer of the carrier. Suspension in proper cases pending a hearing, which should be prompt, shall not be deemed a violation of this principle. At a reasonable time prior to the hearing he is entitled to be apprised of the precise charge against him. He shall have reasonable opportunity to secure the presence of necessary witnesses and shall have the right to be there represented by a council of his choosing. If the judgement shall be in his favor, he shall be compensated for the wage loss, if any, suffered by him.
9. Proper classification of employees and a reasonable definition of the work to be done by each class for which just and reasonable wages are to be paid is necessary, but shall not unduly impose uneconomical conditions upon the carriers.
10. Regularity of hours or days during which the employee is to serve or hold himself in readiness to serve is desirable.
11. The principle of senority long applied to the railroad service is sound and should be adhered to. It should be so applied as not to cause undue impairment of the service.
12. The board approves the principle of the 8-hour-day, but believes it should be limited to work requiring practically continuous application during 8 hours. For 8 hours' pay, 8 hours work should be performed by all railway employees except engine and train service employees, regulated by the Adamson Act, who are paid generally on a mileage basis as well as on an hourly basis.
13. The health and safety of employees should be reasonably protected.
14. The Carriers and the several crafts and classes of railroad employees have a substantial interest in the competency of apprentices or persons under training. Opportunity to learn any craft or occupation shall not be unduly restricted.
15. The majority of any craft or class of employees shall have the right to determine what organization shall represent members of such craft or class. Such organization shall have the right to make an agreement which shall apply to all employees in such craft or class. No such agreement shall infringe, however, upon the right of employees not members of the organization representing the majority to present grievances either in person or by representatives of their own choice.
16. Employees called or required to report for work, and reporting but not used, should be paid reasonable compensation therefor.

Chief Justice Taft erklärte in seinem Urteil, daß die Entscheidungen des Ausschusses nur den Charakter eines Rates hätten und keineswegs rechtlich verpflichtend seien. Er erklärte: [16])

„The decisions of the Labor Board are not to be enforced by process. The only sanction of its decisions is to be the force of public opinion invoked by the fairness of a full hearing, the intrinsic justice of the conclusion, strengthened by the official prestige of the Board, and the full publication of the violation of such decision by any party to the proceeding".

Andererseits wurde dem Ausschuß das Recht zugesprochen zu entscheiden, wer die rechtmäßigen Vertreter der Arbeiterschaft seien. Diese Frage stand im Mittelpunkt vieler Konflikte, da die Gesellschaften versuchten, eigene Arbeitervereine zu eröffnen, die sog. „company unions", mit deren Vertretern sie sich zu verhandeln bereit erklärten. Die Klage des Ausschusses für Arbeitsfragen, daß das Verhalten der Eisenbahngesellschaft von Pennsylvania, die eine solche Arbeitervereinigung errichtet hatte, und sich weigerte, mit den Gewerkschaftsvertretern, die der Ausschuß als rechtmäßige Vertreter ihrer Arbeiterschaft ansah, zu verhandeln, eine „verbrecherische Verschwörung" darstelle, lehnte der Oberste Gerichtshof ab.

Seit dieser Zeit wurde den Entscheidungen des Ausschusses noch weniger Bedeutung beigemessen. Als aber die Mitglieder des Ausschusses sich untereinander nicht mehr einigen konnten und abweichende Entscheidungen zu veröffentlichen begannen, verlor der Ausschuß noch mehr das Vertrauen beider Parteien und das der Oeffentlichkeit.

Die allgemeine Unzufriedenheit mit dem Ausschuß für Arbeiterfragen, die in den nächsten Jahren laut wurde, war zum Teil auf die unzureichenden gesetzlichen Bestimmungen zurückzuführen, zum Teil wurde sie auch durch die Wahl der Mitglieder des Ausschusses und ihre Entscheidungen hervorgerufen. Einige Mitglieder wurden gegen den ausdrücklichen Wunsch der Vertreter der Gewerkschaften ernannt, und Mr. Hooper, der Vorsitzende des Ausschusses, machte sich durch seine Reden, in denen er die Gewerkschaftsführer heftig angriff, äußerst unbeliebt.

Da die Gesellschaften und die Vertreter der Arbeiterschaft sich über die Errichtung von Schlichtungsausschüssen nicht einigen konnten, unterblieb deren Einführung, was dazu führte, daß der Ar-

[16]) 261 U. S. 72; 43 Sup. Ct. 278; zit. bei Wolf, a. a. O., S. 319.

beitsausschuß mit Fällen überhäuft wurde und seine Entscheidungen oft sehr lange hinausschob. Die Verantwortung, gerechte Löhne und Arbeitsbedingungen für fast 2 Millionen Eisenbahnangestellte herbeizuführen, die in allen Teilen eines Landes mit so verschiedenen Lebensbedingungen wie der nordamerikanische Kontinent lebten, bedeutete für ihn eine kaum lösbare Aufgabe, die noch dadurch erschwert wurde, daß ihm das Personal, um die dafür notwendigen statistischen Grundlagen zusammenzutragen, fehlte.

Der Ausschuß war zu einer schwierigen Zeit zusammengetreten. In den Jahren 1920/21 mußte er eine 22%ige Lohnerhöhung bei den steigenden Lebenskosten der Nachkriegszeit gewähren, die er nach einiger Zeit, als die Preise sanken, rückgängig machen mußte, wodurch er sich das Mißfallen der Arbeiterschaft zuzog. Die Unzulänglichkeit der gesetzlichen Bestimmungen, das mangelnde Vertrauen beider Parteien, wie die Unmöglichkeit, die Durchführung der Entscheidungen des Ausschusses zu verlangen, ließen eine neue gesetzliche Regelung als notwendig erscheinen. Das Versagen des Ausschusses war aber letztlich in der Tatsache begründet, daß die Eisenbahngesellschaften nicht gewillt waren, die Fortschritte, die die Gewerkschaften in der Kriegszeit gemacht hatten, anzuerkennen, während die Gewerkschaften ihre günstige Stellung nicht ohne Kampf aufgeben wollten. Die Bemühungen des Ausschusses mußten fehlschlagen, wenn es ihm nicht gelang, hier eine Kompromißlösung zu finden, die für beide Parteien annehmbar war.

g) Das Eisenbahnarbeitergesetz von 1926.

In den Jahren von 1920 bis 1926 wurde dem Kongreß eine Anzahl von Gesetzesvorschlägen zur Regelung der Arbeitsverhältnisse in der Eisenbahnindustrie und zur Abänderung des Abschnitts III des Transportgesetzes von 1920 vorgelegt. Im Jahre 1921 wurden Klagen von Firmen über die Höhe der Frachtsätze laut. Die Eisenbahngesellschaften erklärten daraufhin, daß sie einsähen, daß eine Senkung der Frachtsätze notwendig sei. Sie seien aber nicht imstande, die Tarife herabzusetzen, ohne daß ihre Arbeitskosten vermindert würden. Die Nationale Konferenz der Fabrikanten (National Conference of States Manufacturers) setzte sich im September 1921 daher für die Aufhebung des Adamson-Gesetzes ein und für „the modification of the transportation Act of 1920 to do away

with the U. S. Railroad Labor Board and the power of the Government to fix wages and labor conditions". [17]) Fast gleichzeitig beschloß der Verkehrsverein (Traffic Club) von Chicago, die Auflösung des Arbeitsausschusses in der Eisenbahnindustrie zu beantragen. Er erklärte: [18])

„The return to business normalcy and prosperity is being materially prevented by the failure of transportation lines to make such reduction in their acts of operation as would be possible if the U. S. Railroad Labor Board, which exercises jurisdiction over railroad wages and working agreements, had not failed to act expeditously".

1922 wurde dem Kongreß ein Beschluß der Eisenbahngesellschaften unterbreitet, in dem die Aufhebung des Adamson-Gesetzes sowie aller derjenigen Gesetze, die eine künstliche Hochhaltung der Transportkosten bewirkten, gefordert wurde. Diese Erklärung wurde von den großen nationalen Industrieverbänden unterstützt. Sie erklärten ihrerseits, daß „.... we should abolish the Labor Board, have no tribunal for the purpose of fixing wages, and that if the men strike .... they shall be punished for concerted plans to interrupt the commerce of the country". [19]) Nach der Weigerung der Eisenbahngesellschaft von Pennsylvania, den Entscheidungen des Arbeitsausschusses Folge zu leisten und der Verkündigung des Urteils des Obersten Gerichtshofs in dem Falle, mehrten sich die Stimmen, die eine Abänderung des Gesetzes forderten. Es wurde verlangt, daß der Ausschuß entweder die nötigen Machtmittel erhielte, um seine Entscheidungen durchzusetzen, oder er sollte aufgelöst werden.

Präsident Harding hatte schon in seiner Dezemberbotschaft an den Kongreß im Jahre 1922 auf die Unzulänglichkeit der die Arbeiterfrage betreffenden Bestimmungen des Transportgesetzes hingewiesen; Präsident Coolidge forderte in seinen Botschaften im Dezember 1923 und 1924 eine Abänderung des Gesetzes.

Der einzige Gesetzesvorschlag, über den während dieser Jahre im Kongreß ernsthaft beraten wurde, war das von den Führern der Eisenbahngewerkschaften entworfene „Howell-Barcley"-Gesetz, das 1925 dem Kongreß vorgelegt wurde. Der Gesetzesvorschlag stieß auf den energischen Widerstand der Eisenbahngesellschaften, sowie der Nationalen Industriellen Verkehrsliga (National Industrial

[17]) Railway Age LXXI (8. Okt. 1921), S. 674; zit. in Wolf, a. a. O., S. 400.
[18]) Ebenda (22. Okt. 1921), S. 766; zit. bei Wolf, a. a. O., S. 400.
[19]) Hearings on Senate Res. 23, S. 1913; zit. bei Wolf, a. a. O., S. 401.

Traffic League). Er wurde ebenfalls von einigen kleineren Arbeiterorganisationen mit der Begründung abgelehnt, daß er einseitige parteiische Bestimmungen enthalte und die Interessen der Oeffentlichkeit nicht sicherstelle. Der Gesetzesvorschlag mußte zurückgezogen werden. Gleichzeitig wurde aber bekannt gegeben, daß die Gewerkschaften sich bemühten, die Unterstützung der Eisenbahngesellschaften zu erlangen, um einen Abänderungsvorschlag des Transportgesetzes auszuarbeiten.

Die Eisenbahngesellschaften errichteten daraufhin eine Kommission, um die Lage der Arbeiterschaft in der Industrie zu untersuchen und begannen in Konferenzen mit den Gewerkschaftsführern zu beraten, welche Schritte unternommen werden sollten. Das Ergebnis dieser Verhandlungen bildete ein Gesetzesvorschlag, der im Mai 1926 vom Kongreß ohne jede Abänderung angenommen wurde.

Das Eisenbahnarbeitergesetz von 1926 hob Teil III des Transportgesetzes von 1920 auf. Es sah fünf verschiedene Schritte vor, um einen Streik — und damit eine Unterbrechung des Verkehrs — in der Eisenbahnindustrie zu verhindern:

1. Konferenzen der beiden direkt interessierten Parteien.
2. Die Bildung von Schlichtungsausschüssen (Boards of Adjustement).
3. Einen übergeordneten ständigen Schlichtungsausschuß (Board of Mediation).
4. Das Vorlegen des Streitfalles vor ein zu bildendes Schiedsgericht (Board of Arbitration).
5. Als Notmaßnahme die Errichtung eines Untersuchungsausschusses, falls dies dem Präsidenten der Vereinigten Staaten ratsam erschiene. [20])

Jede Möglichkeit zur Schlichtung eines industriellen Streitfalles mit Ausnahme der zwangsweisen Unterwerfung unter ein Schiedsgericht war nach dem Gesetz vorgesehen. Und doch brachte das Gesetz nichts Neues, sondern griff in allen Punkten auf Bestimmungen älterer Gesetze zurück.

Teil 2 des Gesetzes machte es, wie schon das Transportgesetz von 1920, allen Eisenbahngesellschaften und ihren Angestellten zur Pflicht, „to exert every reasonable effort to make and maintain agreements concerning rates of pay, rules and working conditions".

---

[20]) Der Text des Gesetzes ist im Anhang des Wolf'schen Buches abgedruckt.

Alle Streitfragen sollten, wenn möglich, in Konferenzen zwischen Vertretern der Eisenbahngesellschaften und Vertretern ihrer Arbeiterschaft geschlichtet werden. In Abschnitt 3 wird das Recht der Arbeiter, ihre Vertreter frei zu wählen, sichergestellt. Dieser Abschnitt hat den Gesetzen der „New Deal"-Verwaltung später als Vorbild gedient. Er lautete:

„Representatives, for the purpose of this act, shall be designated by the respective parties in such manner as may be provided for their corporate organization or unincorporated association, or by any other means of collective action, without interference, influence or coercion exercised by either party over the self-organization or designation by the other".

Während das Transportgesetz die Errichtung von Schlichtungsausschüssen empfahl, wurde sie in dem Gesetz von 1926 zur Pflicht gemacht. Solche Ausschüsse, schreibt das Gesetz vor, „shall be created by agreements". Es wurde genügend Raum gelassen, um sie örtlichen Bedingungen und Erfordernissen anzupassen. Dies hatte zur Folge, daß die beiden Parteien sich nur über die Errichtung einiger weniger Schlichtungsausschüsse einigten.

Wenn die Schlichtungsausschüsse nicht im Stande waren, den Streitfall beizulegen, war es ihre Aufgabe, die Parteien dazu zu bewegen, den Streitfall einem Schiedsgericht vorzulegen. Falls sie sich aber weigerten dies zu tun, konnte kein Zwang auf sie ausgeübt werden. Das Schiedsgericht konnte aus 3 oder 6 Mitgliedern bestehen. Die beiden Parteien ernannten je einen, bezw. zwei Vertreter. Den Vorsitz führte ein „neutraler" Schiedsrichter. In dieser Zusammensetzung lagen manche Schwierigkeiten begründet. So sagte Judge E. A. Evans in dem Fall der Atchison, Topeca and Santa Fe Railway Co. v. the Brotherhood of Locomotive Firemen and Enginemen (24. Mai 1928): [21])

„An open minded consideration of the questions at issue, can hardly be expected where arbitrators are chosen to represent contestants. It is somewhat of a misnomer to call them arbitrators. They are advocates".

Die Entscheidungen der Mehrheit sollten bei dem Gericht des betreffenden Bezirks eingereicht werden. Das so eingereichte Urteil sollte von beiden Parteien als endgültig und bindend „as to the merits of the controversy decided" angesehen werden.

Als letzter Versuch, einen drohenden Streik zu verhindern, konnte der Präsident einen Untersuchungsausschuß ernennen, der

[21]) Zit. in D. Philip Locklin „Railroad Regulation since 1920", University of Illinois Studies in Social Science, Bd. XIII, Dez. 1925, Heft 4, S. 399.

ihm binnen 30 Tagen Bericht über die Lage erstatten sollte. Diese Bestimmung war weder in dem Erdman- noch in dem Newlands-Gesetz enthalten, es war aber die einzige Bestimmung des Gesetzes von 1888, die jemals in Kraft getreten war.

Die Bedeutung des Gesetzes von 1926 lag in der Tatsache, daß es „the product of negotiations between employers and employees which is unparalled in the history of American industrial relations" [22]) darstellte.

Das Gesetz von 1926 blieb 6½ Jahr lang in Kraft und hat sich im großen ganzen zur Zufriedenheit beider Parteien ausgewirkt. 515 Fälle wurden durch die Schlichtungsausschüsse beigelegt, 229 Fälle mußten dem Schiedsgericht vorgelegt werden. In 5 Fällen hielt es der Präsident der Vereinigten Staaten für notwendig, einzugreifen und eine Untersuchungskommission zu ernennen, um eine drohende Unterbrechung des zwischenstaatlichen Verkehrs zu verhindern.

h) Die Auslegung des Gesetzes von 1926 durch den Obersten Gerichtshof.

Im Mai 1930 fällte der Oberste Gerichtshof im Falle der Texas and New Orleans Railroad Co. v. the Brotherhood of Railway and Steamship Clerks etc. [23]) ein einstimmiges Urteil, das großes Aufsehen erregte. Es handelte sich in dem Falle um die Auslegung der Paragraphen des Gesetzes, die das Recht der Arbeiter, ihre Vertreter frei zu wählen, sicherstellen wollten. Die Vorgeschichte des Falles war kurz folgende:

Im Jahre 1927 reichte die Gewerkschaft der Eisenbahnangestellten eine Klage gegen die Texas and New Orleans Eisenbahngesellschaft ein mit der Begründung, daß die Gesellschaft gegen § 2 des Eisenbahnarbeitergesetzes von 1926 verstoßen habe. Die Gesellschaft hatte den Gewerkschaftsführern ihre Eisenbahnfreifahrscheine entzogen und einige von ihnen entlassen. Sie hatte unter Druck versucht, eine eigene Arbeiterorganisation zu errichten, die sie

[22]) Statement of Mr. D. R. Richberg, General counsel for the organised railway employees, Hearing on House Res. 7180, S. 21; zit. bei Wolf, a. a. O., S. 422/23.

[23]) Texas and New Orleans R. R. Co. v. Brotherhood of Railway and Steamship Clerks, 281 U. S. 548 (1930).

finanziell unterstützte. Das Gericht erließ auf die Klage der Gewerkschaft hin eine einstweilige Verfügung, in der angeordnet wurde, daß die Gesellschaft abzusehen habe von „interfering with, influencing, intimidating or coercing the union or the clerks in their free and untrammeled right of self-organization and the designation of representatives". [24])

Die Eisenbahngesellschaft erklärte aber, daß die von ihr errichtete Organisation die Vertretung der Mehrheit ihrer Angestellten sei. Das bedeutete die Nicht-Anerkennung der Gewerkschaft der Eisenbahnangestellten. Das Gericht erklärte daher im Februar 1928 die Gesellschaft der Mißachtung des Einhaltebefehls für schuldig und verfügte, daß die Gesellschaft die von ihr errichtete Organisation aufzulösen und die Vertreter der Gewerkschaft als Verhandlungspartner anzuerkennen habe, bis in einer geheimen Wahl die Vertreter ihrer Angestellten einwandfrei festgestellt worden seien. Der Gerichtshof ordnete auch an, daß die Gesellschaft die von ihr entlassenen Gewerkschaftsführer wieder einzustellen habe. Die Gesellschaft legte gegen dieses Urteil bei dem Distrikt-Appellationsgericht Berufung ein. Das Appellationsgericht bestätigte aber das Urteil des unteren Gerichtshofs. Daraufhin wandte sich die Gesellschaft an den Obersten Gerichtshof, der in einer einstimmigen Entscheidung das Urteil der unteren Gerichte aufrecht erhielt.

Chief Justice Hughes, der die Entscheidung des Obersten Gerichtshofes verkündete, führte aus, daß der Kongreß, als er § 2 des Eisenbahnarbeitergesetzes erließ, das Recht des Arbeiters, seine Vertreter frei wählen zu können, sicherstellen wollte. Die Zusammenschlüsse der Arbeiterschaft habe der Kongreß unterstützen wollen, da er sie als „an instrument of peace rather than strife" betrachte. Darum sei in § 2 festgelegt worden, daß der Arbeiter seine Vertreter wählen sollte „without interference, influence or coercion" durch andere.

Im Hinblick auf diese Bestimmung erklärte der Richter: [25])

„It is at once to be observed that Congress was not contend with the general declaration of the duty of the carriers and employees to make every reasonable effort to enter into agreements concerning rates of pay, rules and working

---

[24]) Brotherhood of Railway Clerks v. Texas and New Orleans Rr. Co. v. Brotherhood, 74 L. ed. 607, 610. Siehe Art. v. Edw. Berman „The Supreme Court interprets the Railway Labor Act", American Economic Review, Bd. 20 (1930), S. 619.

[25]) Siehe Berman, a. a. O., S. 621.

conditions, and to settle disputes with all expedition in conference between authorized representatives, but added this distinct prohibition against coercive measures. The addition can not be treated as superfluous or insignificant, or as intended to be without effect".

Der Richter fuhr fort: [26])

„The intend of Congress is clear with respect to the sort of conduct that is prohibited. „Interference" with freedom of action and ‚coercion' refer to well understood concepts of law. The meaning of the word ‚influence' in this clause may be gathered from the context. Nicitur a sociis . . . . The use of the word is to be taken as interdicting the normal relations and innocent communications which are a part of all friendly intercourse albeit between employer and employee. ‚Influence' in this context plainly means pressure, the use of the authority or power of either party to induce action by the other in derogation of what the statute calls ‚self-organization'. The phrase covers the abuse the relation or opportunity so as to corrupt or override the will, and it is no more difficult to appraise conduct of this sort in connection with the selection of representatives for the purpose of this act than in relation to well-known applications of the law with respect to fraud, duress and undue influence. If Congress intended that the prohibition as thus construed should be enforced, the courts would encounter no difficulty in fullfilling its purpose.
In reaching a conclusion as to the intend of Congress, the importance of the prohibition in its relation to the plan devised by the act must have appropriate consideration. Freedom of choice in the selection of representatives on each side of the dispute is the essential foundation of the statutory scheme. All the proceedings looking to amicable adjustments and agreements for arbitration of disputes, the entire policy of the act, must depend for success on the uncoerced action of each party through its own representatives to the end that agreements satisfactory to both may be reached and the peace essential to the uninterrupted service of the instrumentalities of interstate commerce may be maintained . . "

Was der Oberste Gerichtshof als ungesetzliche Einmischung in die freien und ungehinderten Rechte der Arbeiter in Bezug auf ihre Selbstorganisation und Wahl ihrer Vertreter betrachtete, geht aus dem Tatbestand der Texas und New Orleans Entscheidung hervor. Der Oberste Gerichtshof stellte folgende Tatsachen als erwiesen heraus:

1. Daß die Angestellten, die damit beschäftigt waren, die Arbeiterorganisation der Gesellschaft zu organisieren, diesem Vorhaben während der Geschäftszeit nachgehen konnten, ohne daß die verlorene Zeit von ihrem Lohn abgezogen wurde;
2. daß die Gesellschaft die für die Organisation notwendigen Ausgaben bezahlte;
3. daß über die Fortschritte der Organisation der Gesellschaft Bericht erstattet wurde;

[26]) 74 L. ed. 607, 615—16; siehe Berman, a. a. O., S. 622.

4. daß die Freifahrkarten der Gewerkschaftsführer eingezogen wurden;
5. daß die Gewerkschaftsführer entlassen wurden.

Der Oberste Gerichtshof stellte hierzu fest: „These activities constituted an actual interference with the liberty of the clerical employees in the selection of their representatives". Der Richter ging dann dazu über, den Inhalt der Worte „Eingriff" (interference), „Einflußnahme" (influence) und „Zwang" (coercion), wie sie in § 2 benutzt worden waren, zu interpretieren und stellte fest: „The phrase covers the abuse of relation or opportunity so as to corrupt or override the will ....", was eine gute Beschreibung der Geschehnisse darstellt, die sich abspielen, wenn eine Firma dazu greift, Gewerkschaftsmitglieder zu entlassen, um eine fortschreitende Organisation der Arbeiterschaft zu verhindern.

Außer diesen negativen Verboten scheint das Gesetz die positive Verpflichtung der Gesellschaft zu enthalten, mit den gewählten Vertretern ihrer Arbeiterschaft Verhandlungen aufzunehmen. Diese Schlußfolgerung zieht Berman aus der Analyse des Gesetzestextes selbst, sowie aus dem Erlaß des Einhaltebefehls und der Ausdrucksweise des Obersten Gerichtshofs. Denn das weitläufiige System der verschiedenen Ausschüsse, die aus Vertretern beider Seiten gebildet werden sollten, setzt Kollektivverhandlungen voraus. Der von dem Gericht erlassene Einhaltebefehl verbot der Gesellschaft, einen Druck auf ihre Angestellten auszuüben bei der Wahl ihrer Vertreter „for the purpose of considering and deciding any and all disputes between said clerical employees and the defendant Railroad Co". Das Gericht hatte angeordnet, daß die Gesellschaft die von ihr gegründete Arbeitervereinigung auflösen und die Führer der Gewerkschaft wieder einstellen sollte, bis unter der Aufsicht des Gerichtes eine geheime Wahl stattgefunden habe. Diese Anordnung bedeutete praktisch, daß die Gesellschaft mit den Vertretern der Gewerkschaft der Eisenbahnangestellten Verhandlungen aufzunehmen habe.

Ferner wies der Richter im Zusammenhang mit dem in dem Gesetz enthaltenen Verbot, irgend einen Zwang auf die Arbeiterschaft bei der Wahl ihrer Vertreter auszuüben, auf die Erklärung des Kongresses hin, daß es die Pflicht der Gesellschaften und ihrer Angestellten sei, „to make every reasonable effort to enter into and maintain agreements concerning rates of pay, rules and working conditions, and to settle disputes with expedition in conferences

between authorized representatives". Die Verpflichtung, die hier den beiden Parteien auferlegt wird, ist die, in Kollektivverhandlungen einzutreten. Die Sprache des Gerichtes läßt darauf schließen, schreibt Berman, daß die Richter der Ansicht waren, „that the entire policy of the act involves a system of collective bargaining".[27])

Der Gerichtshof sah die Bestimmung, die erklärte, daß die Entscheidungen des Schiedsgerichts bindend und verpflichtend seien, als die bedeutsamste des Gesetzes an. Es blieb den Parteien freigestellt, ob sie sich einem Schiedsgericht unterwerfen wollten oder nicht. Das von dem Schiedsgericht gefällte Urteil war aber, nachdem das Gericht einmal angerufen worden war, „conclusive upon the parties as to the merits and facts of the controversy submitted".

Die Verpflichtung, die Entscheidungen des Schiedsgerichts zu befolgen, obliegt beiden Parteien. Ebenfalls sind beide Parteien nach § 10 des Gesetzes daran gebunden, keine Aenderungen der Arbeitsbedingungen während der für den Untersuchungsausschuß vorgesehenen Zeit und 30 Tage nach Schluß der Untersuchungen vorzunehmen. Das Gericht legte diese Bestimmung so aus, daß während dieser Zeit ein Streik verboten sei. Es ist interessant zu wissen, daß der Vertreter der Gewerkschaft der Eisenbahnangestellten das Gericht auf diese mögliche Auslegung hinwies, wohl in der Hoffnung, daß, wenn er nachwies, daß das Streikrecht der Arbeiterschaft eingeschränkt sei, das Gericht wohl eher dazu geneigt sein würde, den Gesellschaften Einschränkungen aufzuerlegen. Der Gewerkschaftsvertreter bestand darauf, daß „Congress intended to make the provision of this section enforceable to the extend of authorizing any court of competent jurisdiction to restrain either party to the controversy from changing the existing status during the 60 days period provided for the emergency board". Das Gericht nahm diese Auslegung an und entschied, daß ein Streik der Eisenbahnarbeiter während dieser 60tägigen Frist als eine unerlaubte Aenderung der Bedingungen, aus denen der Streitfall sich entwickelt habe, anzusehen sei.

Edw. Berman faßt den Gehalt des Eisenbahnarbeitergesetzes, wie es in der Texas- und New Orleans-Entscheidung interpretiert wurde, in folgenden Punkten zusammen:[28])

[27]) Siehe Berman, a. a. O., S. 625.
[28]) Siehe Berman, a. a. O., S. 627.

1. Den Arbeitern muß die Freiheit gegeben werden, sich zu organisieren und welche Organisation sie auch immer wünschten, als ihre Vertretung wählen zu können.
2. Die Gesellschaften sind verpflichtet, mit der so gewählten Organisation als Vertretung ihrer Arbeiterschaft zu verhandeln.
3. Die Gesellschaften dürfen keinerlei Druck ausüben, um die Wahl einer Gewerkschaft zu vereiteln oder eine Organisation ihrer eigenen Belegschaft (company union) zu errichten.
4. Die Gesellschaften sind verpflichtet, die Entscheidungen der Schiedsgerichte zu befolgen.
5. Die Arbeiter dürfen gegen eine Entscheidung eines Schiedsgerichts nicht streiken.
6. Die Gesellschaften dürfen während der 60tägigen für die Untersuchungskommission vorgesehenen Frist die Arbeitsbedingungen nicht ändern, es sei denn im Einverständnis mit den Vertretern ihrer Arbeiterschaft.
7. Die Arbeiter dürfen während derselben Frist nicht streiken.
8. Einhaltebefehle können von den Gerichten gegen die Gesellschaften oder die Gewerkschaften erlassen werden, um die Einhaltung dieser Verpflichtungen zu erzwingen.

Diese Entscheidung des Obersten Gerichtshofs konnte zweifellos als ein großer Gewinn von den Arbeiterorganisationen gebucht werden. Sie gewährte den Organisationen nicht nur die volle Anerkennung, sondern gab ihnen auch eine mächtige und so oft gegen sie gebrauchte Waffe in die Hand, um Maßnahmen der Gesellschaften, um die Gewerkschaften zu unterdrücken und ihre eigenen Arbeiterorganisationen zwangsweise zu errichten, unmöglich zu machen. Die Texas- and New Orleans-Entscheidung, schreibt Berman, „put the Supreme Court on record in favor of legislation designed to promote collective bargaining. It promises that the court will in future be more friendly to state and federal legislation designed to protect workers from the coercive activities of anti-union employers". [29])

[29]) Siehe Berman, a. a. O., S. 638/39.

i) Die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Eisenbahnarbeitergesetzes von 1926.

In ihrer Berufungsklage bei dem Obersten Gerichtshof behauptete die Texas- and New Orleans-Eisenbahngesellschaft, daß das Eisenbahnarbeitsgesetz von 1926 — wie es in den Entscheidungen der unteren Gerichte interpretiert worden sei — sie ihres durch das 5. Amendment garantierten Eigentumsrechts beraube. Der Einhaltebefehl hindere sie daran, Verhandlungen mit ihrer eigenen Arbeiterschaft zu führen und zwinge sie, die Gewerkschaft der Eisenbahnangestellten als Verhandlungspartner anzuerkennen. Die Gesellschaft behauptete ferner, daß das Recht, mit ihren Arbeitern zu verhandeln, in welcher Weise sie es wünsche, ein wesentliches Eigentumsrecht sei und sie daher jeden gesetzlichen Eingriff in dieses Recht als verfassungswidrig betrachte. Der Oberste Gerichtshof antwortete hierauf, daß kein Zweifel an der Autorität des Kongresses bestehen könne, die in dem Gesetz enthaltenen Verbote zu erlassen. Denn die Machtbefugnis, den zwischenstaatlichen Verkehr zu regulieren, schließe „all appropriate legislation for its protection and advancement" ein. Denn: [30])

„Exercising this authority, Congress may facilitate the amicable settlements of disputes which threaten the service of the necessary agencies of interstate transportation. In shaping its legislation to this end, Congress was entitled to take cognizance of actual conditions and to address itself to practical measures. The legality of collective action on the part of employees in order to safeguard their proper interest is not to be disputed. It has long been recognized that employees are entitled to cognizance for the purpose of securing the redress of grievances and to promote agreements with employers relating to rates of pay and conditions of work. (American Steel Foundries v. Tri-City Central Trades Council, 257 U. S. 184, 209.) Congress was not required to ignore this right of the employees but could safeguard it and seek to make this appropriate collective action an instrument of peace rather than of strife. Such collective action would be a mokery if representation were made futile by interference with freedom of choice. Thus the prohibition by Congress of interference with the selection of representatives for the purpose of negotiation and conference between employers and employees, instead of being an invasion of the constitutional right of either, was based on the recognition of the rights of both".

Und der Richter schloß mit der Feststellung:

„The Railway Labor Act of 1926 does not interfere with the normal exercise of the right of the carrier to select its employees or to discharge them. The statute is not aimed at this right of the employers but at the interference with

[30]) 74 L. ed. 607, 616/17; siehe Berman, a. a. O., S. 629.

the right of employees to have representatives of their own choosing. As the carriers subject to the act have no constitutional right to interfere with the freedom of the employees in making their selections, they cannot complain of the statute on constitutional grounds".

Es ist interessant, diese Entscheidung des Obersten Gerichtshofs mit der Entscheidung in Adair v. United States vom Jahre 1908 zu vergleichen. Dort hatte der Richter erklärt, daß die Gesellschaften das verfassungsmäßig verbriefte Recht besäßen, ihre Arbeiter aus jedem Grunde entlassen zu können. Es war erklärt worden, daß § 10 des Erdman-Gesetzes, in dem verboten wurde, einen Arbeiter wegen seiner Mitgliedschaft in einer Arbeiterorganisation zu entlassen, des Arbeitgebers Eigentumsrecht und seine Kontraktfreiheit einschränke und damit eine Vergewaltigung des 5. Amendments darstelle. [31])

Chief Justice Hughes hatte dagegen in der Texas- and New Orleans-Entscheidung als einstimmigen Gerichtsbeschluß erklärt, daß das Verbot, Arbeiter in der Wahl ihrer Vertreter zu behindern und Angestellte wegen ihrer Tätigkeit in einer Gewerkschaft zu entlassen, sehr wohl in den Rahmen der zwischenstaatlichen Verkehrsgewalt falle. Im Jahre 1930 betrachtete also der Oberste Gerichtshof die Transportindustrie als eine Industrie, an deren ungestörtem Verlauf die Oeffentlichkeit das größte Interesse hatte. Er sah die Einschränkungen, die dem Eigentumsrecht der Gesellschaften durch das Eisenbahnarbeitergesetz auferlegt wurden, als berechtigt und im öffentlichen Interesse als notwendig an. Er glaubte, daß die Nachteile, die aus diesen Einschränkungen für die Gesellschaften entstehen konnten, weitaus durch die Vorteile, die der Oeffentlichkeit durch die Aufrechterhaltung des zwischenstaatlichen Verkehrs gewährt wurden, aufgewogen wurden. Darum wurde das Eisenbahnarbeitsgesetz als eine vernünftige Ausübung der zwischenstaatlichen Verkehrsgewalt angesehen. Die durch es bewirkten Einschränkungen der Kontraktfreiheit beraubten — nach Ansicht des Obersten Gerichtes — die Gesellschaften nicht eines Eigentumsrechtes ohne „due process of law". Es lag somit kein Verstoß gegen das 5. Amendment vor. Diese Entscheidung zeigt bereits die in den Vereinigten Staaten eingetretene Abwendung von einer Ueberbetonung liberalen Gedankengutes zu einem gemäßigteren sozialen Liberalismus an.

[31]) Siehe S. 85 d. Arb.

j) Das Notgesetz von 1933.

Die finanzielle Lage der Eisenbahngesellschaften war gegen Ende der 20er Jahre sehr schwierig geworden und hatte sich während der Krise noch verschlechtert. Die Gesellschaften bemühten sich, ihre Kosten einzuschränken, aber sie konnten die Schwierigkeiten, die aus dem Wettbewerb der verschiedenen Gesellschaften untereinander und mit dem anwachsenden Kraftwagenlastverkehr entstanden, nicht überwinden. Auf gewissen Gebieten gelang es ihnen nicht, ihre Kosten herunterzudrücken, da hier die Interessen der einzelnen Gesellschaften sich widersprachen und die Hauptgesellschaften Vorteile hätten aufgeben müssen. Dies bezog sich besonders auf die Probleme der Vereinheitlichung der Endstationen (terminal unification) und der Zusammenlegung gewisser Verkehrsstrecken (pooling of traffic). [32])

Um die Lage der Eisenbahnen zu erleichtern, wandten sich die Gesellschaften und die Bankiers an den Kongreß und verlangten gewisse Abänderung des Bankrottgesetzes (Bankruptcy Act), die die finanzielle Reorganisation der Eisenbahnen erleichtern sollten. Im Namen der Eisenbahngewerkschaften schlug Senator Norris die Bestimmungen vor, die als die Paragraphen O. P. und Q. [33]) des Bankrottgesetzes bekannt wurden, die auch in das Eisenbahntransportnotgesetz von 1933 aufgenommen wurden und seit 1934 mit anderen wichtigen Bestimmungen ein Teil des Eisenbahnarbeitsgesetzes geworden sind. Sie legen fest, daß kein Richter, Treuhänder oder Sachwalter

„shall deny or in any way question the right of employees on the property under his jurisdiction to join a labor organization of their choice, and it shall be unlawful for any judge, trustee or receiver to interfere in any way with the organization of employees, or to use funds of the railroads under his jurisdiction in maintaining so called company unions, or to influence, coerce employees in an effort to induce them to join or remain members of such company unions".

Um die Kosten herabzusetzen und gleichzeitig die Leistungsfähigkeit der Eisenbahnen zu erhalten, legte Mr. Joseph B. Eastman, ein Mitglied der Kommission für den zwischenstaatlichen Verkehr (Interstate Commerce), einen Plan für die Gleichschaltung (coordina-

[32]) Siehe Bernheim, „Labor and Government", a. a. O., S. 186.

[33]) Siehe G. M. Harrison, „The Railway Labor Act", in American Federationist, Bd. 412 (1934), S. 1053—1057.

tion) der Eisenbahnindustrie vor. Er forderte, daß der Kongreß ein Gesetz erlassen sollte, um die sofortige Vereinheitlichung des Apparates durchzusetzen. Dieser Plan wurde in einem Gesetzesvorschlag, der dem Kongreß im Frühjahr 1933 vorgelegt wurde, aufgenommen. Die Eisenbahnarbeiterorganisationen schlugen einige Abänderungen zu dem geplanten Gesetz vor. Ihre Vertreter überreichten dem damit beschäftigten Ausschuß des Repräsentantenhauses ihre Berechnungen der Auswirkungen des Zusammenlegungsprogramms auf die Eisenbahnarbeiterschaft. [34]) Da die Eisenbahngewerkschaften eine strategisch wichtige politische Stellung eingenommen hatten und auch diesmal von der öffentlichen Meinung unterstützt wurden, nahm der Kongreß ihre Vorschläge an und schob in das Eisenbahnnotgesetz Bestimmungen ein zum Schutze gegen Arbeitslosigkeit und Eigentumsverluste, die bei der Zusammenlegung zu erwarten waren.

Der Zweck des Eisenbahnnotgesetzes, das am 16. Juni 1933 vom Präsidenten Roosevelt unterzeichnet wurde, war „to encourage and promote or require action on the part of the carriers, to avoid unnecessary duplication of services and facilities". Das Gesetz sollte normale Bedingungen wiederherstellen und die allgemeine Notlage der Eisenbahnindustrie durch Abänderungen des zwischenstaatlichen Verkehrsgesetzes (Interstate Commerce Act) und durch die Schaffung des Amtes eines bundesstaatlichen Coordinators („Gleichschalters") der Transportindustrie (Coordinator of Transportation), dem die Pflicht oblag, die Durchführung des Gesetzes zu überwachen, beheben. Die Bestimmungen des Eisenbahnarbeitsgesetzes von 1926 wurden dadurch nicht berührt.

Um die Interessen der Arbeiterschaft während der Zeit der Zusammenlegung zu schützen, sollten nach § 7 des Gesetzes Arbeiterausschüsse in jedem Distrikt gebildet werden. Der Coordinator wurde angewiesen, mit diesen Ausschüssen zu beratschlagen, „prior to the taking any action or issuing any order which will effect the interest of the employees". Den Arbeitervertretungen sollte vor jeder entscheidenden Handlung Gelegenheit gegeben werden, ihre Gesichtspunkte zu äußern.

Um Massenentlassungen zu verhindern, wurde angeordnet, daß die Zahl der Beschäftigten nicht unter die Beschäftigungsziffer vom

[34]) G. M. Harrison, „Protection of Railway Employees in Consolidation", American Federationist, Bd. 43², S. 1150—1154.

Mai 1933 gesenkt werden dürfe, abgesehen von einer normalen Verminderung, die man auf etwa 5% schätzte, durch Todesfälle, Pensionierungen und Austritte einzelner Arbeiter. Ferner wurde durch das Gesetz angeordnet, daß kein Angestellter „be deprived of employment such as he had during said month of May or be in worse position with respect to his compensation for such employment by reason of action taken pursuant to the authority conferred to this title". [35])

Die Eisenbahngewerkschaften wünschten in das Gesetz eine Bestimmung über den Sechsstundentag hereinzubringen. Senator Black von Alabama legte dem Kongreß einen dahingehenden Gesetzesvorschlag vor, den er aber wieder zurückzog, als es bekannt wurde, daß Präsident Roosevelt die Verkoppelung eines Sechsstundentaggesetzes mit dem Eisenbahnnotgesetz strikt ablehne. Der Coordinator sollte Schlichtungsausschüsse aus Vertretern der Arbeiterschaft und der Gesellschaften errichten, die über alle Streitfragen, die mit der Zusammenlegung der Bahnen zusammenhingen, beraten sollten. Er wurde ebenfalls ermächtigt, die Höhe der Entschädigungssumme zu bestimmen, die die Gesellschaften ihren Arbeitern als Ersatz für eventuelle finanzielle Schädigungen, die aus durch das Gesetz bedingte Mehrausgaben oder durch dadurch bedingte Vermögensverluste entstanden waren, zahlen sollten. [36])

Der Coordinator hatte auch die Anweisung erhalten, die Transportbedingungen zu untersuchen und Vorschläge zu deren Verbesserung sowie über die Stabilisierung der Beschäftigung und sonstiger Arbeitsbedingungen einzureichen.

Um festzustellen, welche Gesellschaften sich an die Bestimmungen der verschiedenen Gesetze auch wirklich hielten, sandte er im September 1933 einen Fragebogen, der Fragen über alle Arbeitsbeziehungen enthielt, an alle Eisenbahngesellschaften, deren Arbeiter nicht den vier großen Eisenbahngewerkschaften angehörten. Als Ergebnis dieser Umfrage stellte sich heraus, daß „most of the railroads comply with the letter and spirit of the law with respect to

---

[35]) Siehe Harbeston, R. W., „Emergency Railroad Transportation Act of 1933", i. Journal of Political Economy, Bd. 42, S. 110.

[36]) „The Emergency Railroad Transportation Act", Monthly Labor Review (1933), Bd. 37, S. 91.

some classes of their employees, and some railroads comply with respect to all classes". [37])

Der Coordinator stellte eine Liste mit 12 Punkten auf, gegen welche — wie der Fragebogen ergeben hatte — einige Eisenbahngesellschaften verstoßen hatten und die er als nicht im Einklang mit dem Eisenbahnerarbeitsgesetz von 1926 nach der Interpretation des Gesetzes in der Texas- and New Orleans-Entscheidung gelten lassen wollte. Unter den Arbeitern der Gesellschaften, die die von dem Gesetz vorgeschriebenen Bestimmungen nicht zu erfüllen schienen, wurden unter staatlicher Aufsicht Wahlen durchgeführt, die ergaben, ob die Arbeiter durch die vier großen Eisenbahngewerkschaften zu vertreten werden wünschten oder die von den Gesellschaften errichteten Arbeitervereine (company unions) bevorzugten.

k) Die Verbesserungsvorschläge von 1934.

Da das Notgesetz von 1933 nur als eine vorübergehende Maßnahme gedacht, und die Dringlichkeit der Angelegenheit groß war, und außerdem auch Zweifel darüber bestanden, ob der Coordinator die nötigen Machtbefugnisse besitze, um die Befolgung der sich auf die Arbeitsbedingungen beziehenden Paragraphen auch durchsetzen zu können, empfahl J. C. Eastman, seinen Pflichten als Coordinator folgend, eine Abänderung des Eisenbahnarbeitsgesetzes.

In der dem Erlaß des neuen Gesetzes im Kongreß vorausgehenden Debatte wandten sich die Eisenbahngesellschaften erneut gegen die Errichtung eines Nationalen Schiedsgerichts, dessen Entscheidungen verpflichtend und bindend sein sollten. Die Arbeiterorganisationen setzten sich aber für diese Regelung ein und lehnten die Behauptung, daß dies auf eine Zwangsschiedsgerichtsbarkeit hinauslaufe, ab.

In den letzten Tagen seiner Sitzungsperiode im Sommer 1934 erließ der Kongreß zwei für die Arbeiterorganisationen günstige Gesetze: Das Eisenbahnarbeiterpensionsgesetz und das Crosser-Dim-Gesetz, das die Abänderungsvorschläge des Eisenbahnarbeitsgesetzes von 1926 enthielt. Die mit diesem Gesetz verfolgten Absichten waren folgende: [38])

[37]) U. S. Senate; 73. Congress, 2. Sitzung, Senate document 119, Regulation of Railroads, S. 1, zit. in Bernheim, a. a. O., S. 187.

[38]) Der Text des abgeänderten Gesetzes ist in der Monthly Labor Review, Bd. 39 (1934), S. 354—363, abgedruckt.

1. Jede Unterbrechung des Verkehrs zu vermeiden;
2. jede Einschränkung des Koalitionsrechts zu verhindern;
3. die völlige Unabhängigkeit der Gesellschaften wie ihrer Arbeiter bei ihrer Selbstorganisation zur Erfüllung der von dem Gesetze vorgeschriebenen Aufgaben zu gewährleisten;
4. für eine schnelle und geregelte Schlichtung aller Lohnhöhe- und Arbeitsbedingungen betreffenden Streitfragen zu sorgen;
5. für die schnelle Erledigung aller Differenzen, die aus Mißständen und aus der Auslegung von Uebereinkommen entstehen konnten, zu sorgen.

Das Gesetz wiederholt die Bestimmungen von 1926, die die Ausübung des freien Wahlrechtes der Arbeiter sicherstellen sollten, fügt aber ausdrücklich hinzu:

„Representatives of employees for the purpose of this act need not be persons in the employ of the carrier, and no carrier shall by interference, influence, or coercion seek in any manner to prevent designation by its employees as their representatives of those who are or which are not employees of the carrier. Employees shall have the right to organize and bargain collectively through representatives of their own choice. The majority of any craft or class of employees shall have the right to determine who shall be representative of the class or craft for the purpose of this act. No carrier, its officers or agents, shall deny or in any way question the right of its employees to join, organize or assist in organising the labor organization of their choice, and it shall be unlawful for any carrier to interfere in any way with the organization of its employees, or to the funds of the carrier in maintaining or contributing to any labor organization, labor representative, or other agency of collective bargaining, or in performing any work therefor, or to influence or employees in any effort to induce them to join or remain members of any labor organization or to deduct from the wages of employees any dues, fees, or assessments, or other contributions payable to labor organizations, or to collect or assist in the collection of any such dues, fees, or assessments or other contributions: Provided, that nothing in this act shall be construed to prohibit a carrier from permitting an employee, individually, or local representative of employees from conferring with management during working hours without loss of time, or to prohibit a carrier from furnishing free transportation to its employees while engaged in the business of a labor organization".

Der nächste Paragraph verbietet das Unterzeichnen von Verträgen, in denen die Arbeiter sich verpflichten, nicht einer Gewerkschaft beizutreten (yellow dog contract), und ordnet an, daß, wo solche Verträge unterzeichnet worden sind, die Gesellschaft ihren Arbeitern mitzuteilen habe, daß diese (Verträge) nicht mehr für sie verpflichtend seien. Ferner ordnet das Gesetz an, daß diese Bestimmungen an der Arbeiterschaft zugänglichen Stellen anzuschlagen seien.

In dem Gesetz von 1926 waren keine Strafbestimmungen vorhanden für Gesellschaften, die das Wahlrecht ihrer Arbeiter einzuschränken suchten oder sonst gegen Bestimmungen des Gesetzes verstießen. Das neue Gesetz sieht Geldstrafen von $ 1000 bis 20 000 und Haftstrafen bis zu 6 Monaten vor. Es legt fest, daß „each offence or each day during which a carrier shall willfully fail or refuse to comply shall constitute a separate offense". Dem Staatsanwalt des Distriktes wird es zur Pflicht gemacht, gegen etwaige Verstöße vorzugehen.

Der Apparat, der durch das Gesetz von 1926 geschaffen worden war, um Streitfragen zu erledigen, blieb erhalten. Der Nationale Schlichtungsausschuß (National Adjustment Board) blieb auch weiterhin zuständig für alle Differenzen, die aus den bestehenden Arbeitsverhältnissen sich entwickelten, während grundlegende Aenderungen der Löhne, Arbeitszeit und anderer Arbeitsbedingungen in direkten Verhandlungen zwischen den Gesellschaften und den ihre Arbeiterschaft vertretenden Gewerkschaften geregelt werden sollten. Die Reichweite des Gesetzes wurde auf alle für die Eisenbahnindustrie arbeitenden Firmen ausgedehnt. Das Gesetz wurde im März 1937 vom Obersten Gerichtshof einstimmig für verfassungsmäßig erklärt. [39])

Gleichzeitig mit diesen das Eisenbahnarbeitsgesetz von 1926 ergänzenden Bestimmungen erließ der Kongreß ein Eisenbahnarbeiterpensionsgesetz, das zwar 1935 vom Obersten Gerichtshof für verfassungswidrig erklärt wurde, [40]) im Juni 1937 aber in abgeänderter Form, die das Ergebnis von Verhandlungen zwischen den Gesellschaften und ihren Arbeitern darstellte, erlassen wurde.

Durch die Eisenbahnarbeitsgesetze ist den Gewerkschaften Handlungsfreiheit innerhalb genau vorgeschriebener Grenzen garantiert worden. Sie sind verpflichtet, ein bestimmtes Verfahren zur Regelung eines Streitfalles einzuhalten, wodurch ihr Streikrecht weitgehend eingeengt wurde. Dieses Verfahren hat sich günstig auf alle Parteien ausgewirkt. So schreibt George Harrison, der Präsi-

---

[39]) Virginia Railway Co. v. System Federation Nr. 40, ect. et al. 57 Sup. Ct. 592; siehe Artikel „Railway Labor Act upheld by the Supreme Court" in Monthly Labor Review, Bd. 44, Heft 5, Mai 1937, S. 1197—1201.

[40]) „Railroad Employees Retirement Law Unconstitutional", Monthly Labor Review, Bd. 40, Jan.-Juni 1935, S. 1511—1522.

dent der Gewerkschaft der Eisenbahnangestellten, im American Federationist im Jahre 1935: [41])

„The amended Railway Labor Act is one of the most advanced pieces of legislation in this or any other country. It accords railway workers a degree of industrial freedom superior to that of any other group of industrial workers. It provides perhaps the most effective machinery in existence anywhere for the prompt and orderly adjustment of grievances and disputes between railway employees and management".

Das Nationale Schiedsgericht (National Mediation Board) stellte in seinem Rechenschaftsbericht im März 1936 fest: [42])

„That the railroad industry could maintain such a peaceful record, especially since 1932 when strikes and industrial unrest have been prevalent in other industries throughout the country, is testimony of the soundness and effectiveness of the labor policies formulated by Congress in the Railway Labor Act".

Und fügt hinzu:

„These principles and methods are build up through years of experience provide a model policy, bases on equal rights and equitable relations".

Wenn man auf die Entwicklung der Eisenbahnarbeitergesetzgebung zurückblickt, taucht die Frage auf, ob ähnliche Gesetze nicht für andere Industrien erlassen und dort erfolgreich angewandt werden könnten. Hierbei ist aber zu beachten, daß bei der Eisenbahnindustrie besondere Bedingungen vorliegen, die auf andere Industrien nicht zutreffen. Die Arbeitsverhältnisse in der Eisenbahnindustrie unterstanden der Kontrolle der Bundesregierung seit dem Ende des letzten Jahrhunderts. Die Arbeiter dieser Industrie sind außerordentlich gut organisiert und sind seit dem Weltkrieg regelmäßig beschäftigt worden. Die Belegschaft hat während der letzten 20 Jahre kaum gewechselt. G. M. Harrison zum Beispiel wies in einem Artikel im American Federationist [43]) darauf hin, daß in der Eisenbahnindustrie seit 1930 fast keine Neueinstellungen stattgefunden haben, und daß die Facharbeiter der Industrie im Jahre 1935 fast alle 10 oder mehr Jahre im Dienste der Eisenbahnindustrie gestanden hatten, was für amerikanische Verhältnisse ein sehr seltener Tatbestand ist.

Die Schiffahrtskommission hat im Januar 1938 vorgeschlagen, die Eisenbahnarbeitsgesetze auf die Schiffahrtsindustrie auszudehnen.

---

[41]) G. M. Harrison, „Achievements of Railway Clerks", American Federationist, Bd. 42^2 (1935), S. 923.

[42]) „Work of the Railroad Labor Boards, 1934—35", Monthly Labor Review, März 1936, Bd. 42, S. 683—689.

[43]) G. M. Harrison, „Achievements of Railway Clerks" i. American Federationist, Bd. 42^2, Juli-Dez. 1935, S. 921—925.

Das Bland-Copland-Gesetz, [44]) das im Januar 1938 dem Kongreß vorgelegt wurde, plant ein Schiedsgericht, ähnlich wie das in der Eisenbahnindustrie, für die Schiffahrt zu errichten. Ob ein Schiedsgericht in der Schiffahrtsindustrie, die weder gut organisiert ist, noch ähnliche Erfahrungen in der Behandlung von Arbeitsstreitigkeiten aufweist, denselben Erfolg haben würde, bleibt dahingestellt. Es scheint aber eine logische Schlußfolgerung zu sein, daß die in der Eisenbahnindustrie zur Zufriedenheit aller arbeitenden Methoden auf andere zwischenstaatliche Industrien angewandt werden sollten.

[44]) Siehe New York Times vom 23. Januar 1938.

IV. Die amerikanischen Arbeiterorganisationen während des Krieges.

Die Kriegszeit lieferte eine der interessantesten Erfahrungen in der Geschichte der amerikanischen industriellen Beziehungen. Sie erwies, daß harmonischere Beziehungen und ernsthafte Zusammenarbeit der industriellen Parteien möglich und praktisch durchführbar waren. Zum ersten Mal in der amerikanischen Industriegeschichte einigten sich Unternehmer und Arbeiterschaft über gewisse grundlegende Arbeitsbedingungen und trafen sich in Konferenzen, um ihre Sorgen zu besprechen und ihre Schwierigkeiten auf der Grundlage allgemein anerkannter Maßstäbe und Prinzipien zu bereinigen. Ernsthafte Anstrengungen auf dem Gebiet der Verständigung, Mäßigung und des Vergleichs charakterisierten den vernünftigen und freundschaftlichen Geist, der in dieser kritischen Zeit herrschte. Die enge Fühlungnahme von Vertretern des Unternehmertums und der Arbeiterschaft in von der Regierung geschaffenen Ausschüssen trug viel dazu bei, die extremen Interessen beider Gruppen zu mäßigen, und half einen Widerstand zu überwinden, der den industriellen Frieden bedroht hatte. Die Erfahrungen, die die Vereinigten Staaten bei der Behandlung der einander entgegengesetzten Industriegruppen gesammelt hatten, wurden in der kritischen Zeit der großen Krise ausgenützt, und viele der Grundsätze, die als Basis zur Regelung der Arbeitgeber-Arbeitnehmerbeziehungen während des Krieges gedient hatten, wurden in die „New Deal"-Gesetzgebung wieder aufgenommen.

a) Die Lage der organisierten Arbeiterschaft bei Kriegsausbruch und die ersten Entwicklungen während des Krieges.

Bei Kriegsausbruch befand sich die amerikanische Arbeiterschaft in einer zweifellos günstigen Lage. Sie hatte die demokratische Partei in der Präsidentenwahl des Jahres 1912 unterstützt, und der Amerikanische Arbeiterverband (A. F. of L.) konnte dafür eine

wohlwollende Behandlung beanspruchen. Die wohlwollende Haltung der Verwaltung der organisierten Arbeiterschaft gegenüber spiegelte sich in dem Verhalten der Commission of Industrial Relations (Kommission für Industriebeziehungen) wider, die 1912 vom Kongreß bevollmächtigt wurde, die Arbeiterunruhen in Los Angeles zu untersuchen. Der Vorsitzende dieser Kommission, Mr. Frank P. Walsh, leitete die Vernehmungen so, daß sie „die Sache der Gewerkschaften im ganzen Lande popularisierte". Der Bericht der Kommission, oder vielmehr der Minoritätsbericht, der von dem Vorsitzenden und den 3 Vertretern der Arbeiterschaft unterzeichnet worden war und unter dem Namen „Staff Report" bekannt wurde, nannte als Heilmittel in industriellen Konflikten die Organisation der Arbeiterschaft, und nicht die zwangsweise Errichtung von Arbeitsschiedsgerichten, die von den Arbeitgebermitgliedern verfochten wurde, und auch nicht eine Arbeitsgesetzgebung und eine ständige Industriekommission der Regierung, wie sie der Volkswirtschaftler der Kommission vorgeschlagen hatte. Zum ersten Mal in der Geschichte der Vereinigten Staaten bezeichnete der Bericht einer die Regierung vertretenden Kommission die Gewerkschaftsbewegung nicht nur als unschädlich für die besten Interessen des Landes, sondern ging sogar so weit, ihr die Würde einer grundlegenden und unerläßlichen Einrichtung zuzusprechen. [1])

Der Amerikanische Arbeiterverband hatte einen entscheidenden Einfluß auf das Arbeitsministerium (Department of Labor) und in anderen Ministerien verwandter Art erhalten. Die amerikanische Arbeiterschaft hatte eine politische Erbschaft angetreten in einer Zeit, als das Land auf der Schwelle einer neuen Aera stand, während der die Regierung Schiedsrichter in industriellen Fragen werden sollte. 1914 konnte die amerikanische Arbeiterschaft den Erlaß der die Arbeiterorganisationen betreffenden Paragraphen des Clayton-Gesetzes feiern, das als eine „Magna Charta der Arbeit" betrachtet wurde.

Die Jahre, die dem Eintritt der Vereinigten Staaten in den Weltkrieg vorausgingen, wurden durch weitverbreitete Arbeitsunruhen gekennzeichnet. Von 1915 bis 1916 wuchsen die Gewerkschaften an, und die Zahl der Streiks, die eine Begleiterscheinung des Ansteigens der Produktion und der Beschäftigungsziffer waren,

[1]) Siehe Perlman, „A History of Trade Unionism in the United States", New York 1923, S. 228.

die durch die Auslandsbestellungen und die Erhöhung der Preise bedingt waren, nahm zu.

Nach dem Eintritt der Vereinigten Staaten in den Weltkrieg trat die Notwendigkeit ein, die Produktion nach den militärischen Anforderungen auszurichten und die ständige Versorgung mit Waffen, Munition, Rohmaterialien und Lebensmitteln sicherzustellen. Hierzu war eine durchgreifende Regelung der Streitfrage notwendig. Die organisierte Arbeiterschaft war aber entschlossen, die bestehenden, von den Gewerkschaften erkämpften Arbeitsbedingungen zu schützen, sowie auch ihre Organisation weiter auszudehnen und eine Vertretung in den Regierungsausschüssen zu erhalten, die sich mit Fragen der Kriegsproduktion zu beschäftigen hatten. Im Gegensatz dazu waren die Unternehmer allen Maßnahmen abgeneigt, die die Gewerkschaften stärken konnten. Der Regierung gelang es aber kurz nach Kriegsausbruch, ein gewisses Gleichgewicht dieser entgegengesetzten Mächte durchzusetzen. Schlichtungsausschüsse, die sich mit Fragen der Löhne, Arbeitszeit, Ertrag und sonstigen Arbeitsbedingungen befaßten, wurden in allen Industriezweigen eingesetzt, die unmittelbar mit der Kriegsproduktion zusammenhingen. Die organisierte Arbeiterschaft erhielt an diesen Ausschüssen eine Vertretung. Die Arbeitsunruhen wuchsen aber in beängstigendem Maße. Streiks brachen in Industrien und in Gebieten aus, die bis dahin gänzlich von Arbeitsunruhen verschont geblieben waren. Dies hing zum großen Teil mit den durch den Krieg gesteigerten industriellen Anstrengungen zusammen. Neue Industrien wurden von Grund auf aufgebaut und alte wuchsen mit unheimlicher Geschwindigkeit. Geographische Verlagerungen von Industrien und Arbeitern fanden in großem Ausmaß statt. Kriegsverträge auf einer „cost-plus"-Basis führten zur Ueberbietung der Facharbeiterlöhne. Und doch blieben die Löhne hinter den rasch ansteigenden Lebenskosten zurück. [2])

Vor der amerikanischen Kriegserklärung an Deutschland im März 1917, als der Eintritt in den Krieg schon unvermeidlich schien, trafen sich die Vertreter aller in dem Amerikanischen Arbeiterverband zusammengeschlossenen Gewerkschaften in Washington und gaben eine Erklärung über „die Lage der amerikanischen Arbeiterschaft im Frieden und im Krieg" heraus. Sie versprachen, sich

[2]) Lorwin and Wubnig, „Labor Relations Board", The Brookings Institute, Washington, D. C. 1935, S. 8—9.

und den Einfluß der ganzen amerikanischen Arbeiterbewegung im Kriegsfalle in den Dienst der Regierung zu stellen, und erklärten:
„Whereas in all previous wars under the guise of national necessity, labor was stripped of its means of defence against enemies at home and was robbed of the advantages. the protections, and guarantees of justice that had been achieved after ages of struggle", und
„labor had no representatives in the councils authorized to deal with the conduct of the war",
und: „the rights, interests and welfare of workers were autocratically sacrificed for the slogan of national safety".

Deshalb forderten sie, daß in diesem Kriege „the government must recognize the organized labor movement as the agency through which it must cooperate with wage earners".

Eine solche Anerkennung würde folgendes umfassen:

1. Representation on all agencies determining and administering policies of national defence.
2. Service in government factories and private establishments, in transportation agencies, all should conform to trade union standards. Whatever changes in the organization of industry are necessary upon a war basis, they should be made in accord with plans agreed upon by representatives of the Government and those engaged and employed in the industry.
3. The government's demand of sacrifice of their labor power, their bodies or their lives be accompanied by increased guarantees and safeguards, the imposing of a burden on property and the limitations of profits.
4. Organization for industrial and commercial service be upon a different basis from military service „and military service should be carefully distinguished from the service in industrial disputes", denn:
„the same voluntary institutions that organized industrial, commercial and transportation workers in time of peace will best take care of the same problems in time of war".
Denn:
„wrapped up with the safety of this Republic are ideals of democracy, a heritage which the masses of the people received from our forefathers, who fought that liberty might live in this country — a heritage that is to be maintained and handed down to each generation with undimished power and usefulness". [3])

Als Präsident Wilson im Jahre 1916 den Nationalrat für das Verteidigungswesen (National Council of Defence) errichtete, ernannte er Samuel Gompers, den Präsidenten des Amerikanischen Arbeitervereins, zum Vorsitzenden der beratenden Kommission (Advisory Commission), die für Arbeitsfragen zuständig war. Gewerkschaften waren vertreten in dem Emergency Construction Board, dem Fuel Administration Board (Ausschuß für Brennmaterial), in dem Women's Board, in dem Food Administration

[3]) Perlman, S., „A History of Labor in the United States", a. a. O., S. 233/34.

Board und in dem War Industries Board. Dem Arbeitsministerium, das im Kriegsfall berechtigtermaßen als Arm der Bundesregierung in der Verwaltung angesehen werden konnte, wurde die Oberaufsicht über alle Arbeitsfragen übertragen. Ebenso sandten die Gewerkschaften einen Vertreter an jeden Ausschuß, der über Befreiungen vom Militärdienst nach dem Militärdienstgesetz (militar conscription law) zu entscheiden hatte. Die größte Anerkennung gewährte aber Präsident Wilson den Arbeiterorganisationen, als er im November 1917 nach Buffalo ging, um eine Ansprache vor dem Konvent des Amerikanischen Arbeiterverbandes zu halten. [4])

Die Regierung traf mit der A. F. of L. (American Federation of Labor) eine Reihe von Abkommen in Bezug auf die Arbeitsbedingungen in den Industriezweigen, in denen die Regierung direkt oder indirekt die Unternehmerfunktion während der Kriegszeit inne hatte. Diesem Abkommen wurden Gewerkschaftsbedingungen zu Grunde gelegt. Es wurden Vorbereitungen für die Errichtung von Schlichtungsausschüssen getroffen, die aus je einem Vertreter des betreffenden Ministeriums, der Oeffentlichkeit und der Arbeiterschaft bestehen sollten. Solche Abkommen wurden mit dem Kriegs- und Marineministerium und der Notstandsflottenvereinigung (U. S. Emergency Fleet Corporation) getroffen. Der Schiffahrtsausschuß regte ein ähnliches Abkommen zwischen den Lederwarenfabrikanten und der Gewerkschaft der Lederarbeiter an. Als die Regierung die Eisenbahnen übernahm, erkannte sie die Eisenbahngewerkschaften voll an und führte grundsätzlich den Achtstundentag für diese Industrie ein. Durch die Festsetzung grundsätzlicher Arbeitsbedingungen, durch Abstimmung der Löhne innerhalb eines Industriezweiges in verschiedenen Teilen des Landes, in verwandten Berufen und in benachbarten Bezirken aufeinander unter Berücksichtigung der Lebenskosten gelang es den verschiedenen Regierungsausschüssen, einige Ordnung in die Arbeitsverhältnisse in gewissen Industriezweigen zu schaffen. Sie verlangten die Bezahlung der Ueberstunden für solche Arbeiter, die mehr als acht Stunden arbeiteten und schützten die Arbeiter vor Entlassung wegen Zugehörigkeit zu einer Arbeiterorganisation. Wegen der akuten Arbeitsunruhen im Westen und an der Pazifischen Küste ernannte der Präsident eine besondere Kommission für jene Gebiete, an deren Spitze der Arbeitsminister William B. Wilson stand.

[4]) Siehe Perlman, a. a. O., S. 236/37.

Bis zum Januar 1918 wurde es offensichtlich, daß diese dezentralisierte Behandlung der Arbeitsverhältnisse nicht ausreichte, um die bestehende starke Unruhe zu mildern. Die Methode der Regierung, Arbeitsfragen zu behandeln, war unbefriedigend. Man begann einzusehen, daß zu einer erfolgreichen Arbeitspolitik mehr gehörte als Streiks zu verhindern und Lohnfragen zu regeln. Und sogar auf diesem Gebiete wurde ein weiter Bezirk nicht erfaßt. Das Problem der Erhaltung des industriellen Friedens erweiterte sich zu dem Problem, die Arbeitsverhältnisse den Kriegsbedürfnissen anzupassen. Eine streng zentralisierte Produktionskontrolle, ebenso wie eine zentralisierte Arbeitspolitik wurde gefordert. [5])

Die Kommission, die vom Präsidenten ernannt worden war, um die Ursache der Streikwelle im Westen zu untersuchen und dort schlichtend einzugreifen, veröffentlichte ihren Bericht im Januar 1918. Sie empfahl der Regierung, eine nationale Arbeitspolitik, die sich auf drei Prinzipien aufbaute, einzuschlagen:

1. Kollektiv-Verhandlungen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerschaft in irgendeiner Form wurden als unerläßlich erklärt;
2. ein ständiger Verwaltungsapparat solle zur ordnungsgemäßen Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten eingerichtet werden, und
3. sollte ein zentraler Ausschuß für die Dauer des Krieges errichtet werden, um die Arbeitspolitik der Regierung einheitlich auszurichten. Die Kommission drängte auch darauf, daß die Gewerkschaften alle Praktiken, die auf eine Beschränkung des Höchstertrages hinausliefen, unterlassen sollten. [6])

Schon im September 1917 hatte der National Industrial Conference Board (Nationaler Industrie-Konferenzausschuß) auf Einladung des Nationalen Verteidigungsrates einen Vorschlag zur Schaffung eines bundesstaatlichen Schlichtungsausschusses in Arbeitsstreitigkeiten vorgelegt. Der Rat hatte am 13. Dezember eine Konferenz abgehalten, an der Vertreter aller Erzeugungsministerien teilnahmen. Der Konferenzbericht schlug unter anderen Maßnahmen vor: „A machinery which will provide for the immediate and equitable adjustment of disputes in accordance with the principles to be agreed upon between labor and capital without stoppage of work". [7])

[5]) Lorwin, L., „The American Federation of Labor", Washington D. C., The Brookings Institution (1933), S. 164.

[6]) Siehe Lorwin und Wubnig, „Labor Relations Boards", a. a. O., S. 9.

[7]) „National War Labor Board", U. S. Bureau of Labor Statistics, Bulletin, Nr. 287, Washington D. C. 1922, S. 9.

Nach der Rückkehr des Arbeitsministers im Januar wurde die Angelegenheit wieder aufgenommen und dem Präsidenten ein Vorschlag unterbreitet. Dieser ernannte den Arbeitsminister zum labor administrator (zum Verwalter aller Arbeitsfragen) und gab ihm die nötigen Vollmachten, um im Sinne des vorliegenden Konferenzberichtes Schritte zur Einrichtung einer Arbeitsverwaltung zu unternehmen. [8])

Der Arbeitsminister ernannte im Januar eine Körperschaft, die unter dem Namen War Labor Conference Board (Kriegsarbeitskonferenzausschuß) bekannt wurde. Da der Arbeitsminister davon überzeugt war, daß der Erfolg einer Kriegsarbeiterverwaltung davon abhängig sei, ob deren Prinzipien von der Arbeiterschaft wie von den Unternehmern anerkannt wurden, wandte er sich an den National Industrial Conference Board (Nationaler Industrie-Konferenzausschuß) und an den Amerikanischen Arbeiterverband (American Federation of Labor), die als Vertreter der Arbeitgeber bzw. als Vertreter aller Lohnempfänger Vertreter für diesen Ausschuß ernennen sollten. Dieser Konferenzausschuß, der seine Sitzungen am 25. Februar begann, überreichte am 29. März einen Bericht, in dem er die Errichtung eines National War Labor Board (Nationaler Kriegsarbeitsausschuß), der aus derselben Vertreterzahl bestehen und in derselben Weise ernannt werden sollte wie der National War Labor Conference Board, der diesen Vorschlag unterbreitete. Der Bericht führte aus, welches die Machtbefugnisse und Funktionen des zu bildenden Ausschusses sein sollten und legte gewisse Prinzipien fest, die die Arbeitspolitik der Regierung während der Kriegszeit leiten sollten.

Die Grundsätze, die einstimmig und freiwillig von den Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer angenommen worden waren, sind folgende: [9])

„There should be no strikes or lockouts during the time of the war.

Right to organize.

1. The right of workers to organize in trade-unions and to bargain collectively, through chosen representatives, is recognized and affirmed. This right shall not be denied, abridged, or interfered with by the employers in any manner whatever.
2. The right of employers to organize in associations or groups and to bargain

[8]) National War Labor Board, U. S. Bureau of Labor Statistics, Bulletin, Nr. 287, Washington 1922, S. 32—33.

[9]) „National War Labor Board", U. S. Bureau of Labor Statistics, Bulletin Nr. 287, Washington 1922, S. 32f.

collectively, through chosen representatives, is recognized and affirmed. This right shall not be denied, abridged, or interfered with by the workers in any manner whatsoever.

3. Employers should not discharge workers for membership in trade-unions, nor for legitimate trade-union activities.
4. The workers, in the exercise of their right to organize, shall not use coercive measures of any kind to induce persons to join their organizations, nor to induce employers to bargain or deal therewith.

Existing conditions.

1. In establishments were the union shop exists the same shall continue and the union standards as to wages, hours of labor and other conditions of employment shall be maintained.
2. In establishments were union and nonunion men and women now work together, and the employer meets only with employees or representatives engaged in said establishments, the continuance of such conditions shall not be deemed a grievance. This declaration, however, is not intended in any manner to deny the right or discourage the practice of the formation of labor unions, or the joining of the same by the workers in said establishments, as guaranteed in the last paragraph, not to prevent the War Labor Board from urging, or any umpire from granting under the machinery herein provided, improvement of their situation in the matter of wages, hours of labor or other conditions, as shall be found desirable from time to time.
3. Established safeguards and regulations for the protection and the safety of workers shall not be relaxed.

Women in industry.

If it shall become necessary to employ women on work ordinarily performed by men, they must be allowed equal pay for equal work and must not be alloted task disproportionate to their strength.

Hours of labor.

The basic 8-hour day is recognized as applying in all cases in which existing law requires it. In all other cases the question of hours of labor shall be settled with due regard to governmental necessities and the welfare, health, and proper comfort of the workers.

Maximum production.

The maximum production of all war industries should be maintained and methods of work and operation on the part of employers or workers which operate to delay or limit production or which have a tendency to artificially increase the cost thereof, should be discouraged.

Mobilisation of labor.

For the purpose of mobilizing the labor supply with a view to its rapid and effective distribution, a permanent list of the number of skilled and other workers available in different parts of the Nation shall be kept on file by the Department of Labor, the information to constantly furnished:

1. By the trade unions;
2. by the State employment bureaus and Federal agencies of like character;
3. by the managers and operators of industrial establishments throughout the country. These agencies should be given opportunity to aid in the distribution of labor as necessity demands.

Custom of localities.

In fixing wages, hours and conditions of labor regard should always be had to the labor standards, wagescales, and other conditions, prevailing in the localities affected.

The living wage.

1. The right of all workers, including common laborers, to a living wage is hereby declared.
2. In fixing wages, minimum rates of pay shall be established which will insure the subsistence of the worker and the family in health and reasonable comfort".

Diese Grundsätze stellten nach M. Frank P. Walsh dar: „The best thought of capital and labor as to what the policy of our Government with respect to industrial relations during the war ought to be". Sie bildeten für andere während der Kriegszeit errichtete Institutionen die Grundlage der Rechtsprechung in industriellen Streitigkeiten und stellten im wesentlichen einen Kodex des industriellen Rechts für die Kriegszeit dar.

Der Arbeitsminister erachtete die Personen, die diese Grundsätze gemeinsam aufgestellt hatten, als die zu ihrer Durchführung geeignetsten und ernannte sie deshalb zu Mitgliedern des National War Labor Board's. Der Präsident bestätigte diese Ernennung in einer förmlichen Proklamation am 8. April 1918 und veröffentlichte die von dem Ausschuß festgelegten Grundsätze und Richtlinien. So wurde ein System der Mäßigung und des Vergleichs, das freiwillig von den beiden Parteien angenommen worden war, von der Regierung sanktioniert.

b) Der National War Labor Board. (Kriegsarbeitsausschuß) Personal, Machtbefugnisse, Funktionen und Pflichten.

Der so ernannte Kriegsarbeitsausschuß bestand aus 5 Vertretern der Arbeitgeber, die ursprünglich von dem nationalen Industriekonferenzausschuß gewählt worden waren, 5 Vertretern der Arbeiterschaft, die von dem Amerikanischen Arbeiterverband ursprünglich gewählt worden waren und 2 Vertretern der Oeffentlichkeit, die je von einer der beiden Gruppen gewählt wurden. William H. Taft wurde von der Arbeitgebergruppe gewählt, und Frank P. Walsh war der von der Arbeitergruppe gewählte Vertreter der Oeffentlichkeit. Sie bildeten zusammen den Vorsitz des Ausschusses, der nach ihnen auch Taft-Walsh-Ausschuß genannt wurde. Jedes Mitglied des Ausschusses konnte einen Stellvertreter ernennen. Der Präsident erwählte außerdem eine Gruppe von 10 Schiedsrichtern (umpire), von denen einer zur Entscheidung herangezogen werden

konnte, falls der Ausschuß nicht zu einer Entscheidung kam. [10]) Es war ursprünglich geplant worden, einen solchen Ausschuß zur Entlastung des nationalen Ausschusses in jedem Distrikt zu errichten, der Plan wurde aber nicht durchgeführt.

In der Proklamation des Präsidenten hieß es: [11])

„The powers, functions, and duties of the National War Labor Board shall be: To settle by mediation and conciliation controversies arising between employers and workers in fields of production necessary for the effective conduct of the war, or in other fields of national activity, delays and obstruction which might, in the opinion of the national board, affect detrimental such production; to provide by direct appointment or otherwise, for committees or boards to sit in various parts of the country where controversies arise and secure settlement by local mediation and conciliation, and to summon the parties to controversies for hearing and actions by the national board in event of failure to secure settlement by mediation and conciliation. The principles to be observed and the methods to be followed by the national board in exercising such powers and functions and performing such duties shall be those specified in said report of the War Labor Conference Board.

The national Board shall refuse to take cognizance of a controversy between employers and workers in any field of industrial or other activity where there is by agreement or Federal law a means of settlement which has not been invoked".

Durch diese letzte Bestimmung wurden aus dem Bereich der Rechtsprechung des Nationalen Kriegsarbeitsausschusses einige der wichtigsten Industrien ausgeschlossen, wie die Schiffahrtsindustrie, wo schon ein Schlichtungsausschuß eingerichtet worden war, und die Kohlenindustrie, in der die Arbeitsbedingungen durch ein Uebereinkommen der Parteien mit der Brennmaterialienverwaltung geregelt worden waren. [12]) Streitfälle in diesen Industrien konnten nur durch eine Berufungsklage vor den nationalen Ausschuß gebracht werden. Berufung konnte in folgenden Fällen eingelegt werden:

1. Wenn die in der Proklamation des Präsidenten aufgestellten Prinzipien in Bezug auf ununterbrochene Produktion verletzt worden waren.
2. Wenn Arbeitgeber es unterließen, das Urteil irgend eines ordentlichen Gerichts in Kraft treten zu lassen, oder wenn Arbeitnehmer sich weigerten, ein solches Urteil anzuerkennen oder sich ihm zu unterziehen.
3. Wenn es nötig wurde, Fragen der Zuständigkeit der verschiedenen Regierungsausschüsse zu entscheiden.

---

[10]) National War Labor Board, a. a. O., S. 11.

[11]) Der volle Text der Proklamation des Präsidenten ist in „National War Labor Board", a. a. O., S. 34, zu finden.

[12]) „National War Labor Board", a. a. O., S. 13.

Der Nationale Kriegsarbeitsausschuß war nicht ermächtigt, Appellationen von den Entscheidungen regulärer Gerichte anzunehmen, noch einen von einem anderen Ausschuß festgestellten Tatbestand zu revidieren (to revise findings of facts).

Ein Fall konnte auf 3 Wegen vor den Ausschuß gelangen:

1. Als Berufung von der Entscheidung eines anderen Ausschusses.
2. Durch Ueberweisung an den Nationalen Ausschuß von einem anderen Ausschuß.
3. Durch eine direkt an den Ausschuß gerichtete Klage.

Die Unterbreitung eines Falles mußte in genau vorgeschriebener Form geschehen, mit voller Angabe der Beschwerden, der Namen und Orte. Wenn der Fall in den Bereich der Rechtsprechung des Ausschusses fiel, wurde der beschuldigten Partei eine Abschrift zugesandt mit der Bitte um Informationen und der Anfrage, ob die Partei bereit sei, den Streitfall ebenfalls dem Ausschuß zu übergeben und sich seinem Urteil zu unterwerfen. Wenn eine der beiden Parteien sich weigerte, sich dem Schiedsspruch zu unterwerfen, wurde der Fall als sog. ex parte-Fall behandelt, der ein anderes Verfahren erforderte als die Fälle, in denen beide Parteien bereit waren, sich der Entscheidung des Ausschusses zu unterziehen (joint submission cases). In diesen letzteren Fällen mußte der Ausschuß eine Entscheidung fällen. Wenn die Mitglieder des Ausschusses sich nicht einigen konnten, wählten sie einen Schiedsrichter, dessen Entscheid dann ebenso bindend war wie der des Ausschusses. Von den 1251 Fällen, die dem Ausschuß vorgelegt wurden, waren nur in 199 Fällen beide Parteien bereit, die Entscheidung des Ausschusses als bindend anzuerkennen.

In ex parte-Fällen, deren es 1052 gab, war eine Entscheidung des Ausschusses nicht mehr als eine Empfehlung, falls eine Stimmenmehrheit zustande kam. Falls aber keine Stimmenmehrheit sich ergab, konnte kein Schiedsrichter ernannt werden, da die Ueberweisung eines Falles an einen Schiedsrichter als ein Zwangsvergleich aufgefaßt werden konnte. So blieb ein ex parte-Fall, in dem es nicht zu einer Entscheidung einer Stimmenmehrheit kam, unentschieden. In der Praxis blieben aber nur 3 Gruppen von Fällen unentschieden, da die Stimmen der beiden Vorsitzenden genügten, um eine Majorität zu erlangen, selbst wenn die beiden Gruppen sich nicht einigen konnten.

Zur Beschleunigung seiner Arbeit verwandte der Ausschuß einen Stab von Rechtsprüfern (judicial examinors), die die Aussagen der Parteien aufnahmen und sie dem Ausschuß vorlegten. Sie verhörten die Parteien gewöhnlich an dem Entstehungsort des Streitfalles.

Zur Beschleunigung der Verfahren teilte sich der Ausschuß auch in Gruppen, die aus je einem Vertreter der Unternehmer- und der Arbeiterschaft bestanden. Wenn diese Gruppe sich über eine Entscheidung einigen konnte, wurde sie dem Ausschuß zur Bestätigung vorgelegt, falls sich die Gruppe aber nicht einigen konnte, kam der Fall vor dem vollen Ausschuß zur Diskussion. Auf diese Weise konnten mehrere Fälle gleichzeitig vor dem Ausschuß behandelt werden. [13])

Bei der Gründung des Ausschusses war es beabsichtigt gewesen, daß er sowohl als Schlichtungsausschuß als auch als Schiedsgericht dienen sollte. Der Druck der Ereignisse war aber so stark, daß der Ausschuß kaum je ein Schlichtungsverfahren einleitete. Die Rechtsprüfer des Ausschusses übernahmen wohl die Funktionen eines Vermittlers, die Dringlichkeit der Kriegsproduktion war jedoch so groß, daß bis zum Abschluß des Waffenstillstands selbst in den ex parte-Fällen kaum je eine Partei sich weigerte, den Entscheidungen des Ausschusses Folge zu leisten. [14])

Dem Ausschuß war bei seiner Gründung nicht die Macht verliehen worden, eine Durchführung seiner Entscheidungen zu erzwingen. Falls beide Parteien die Entscheidung eines Streitfalles dem Ausschuß übertragen hatten, waren diese Entscheidungen nach den Lehren des Gewohnheitsrechts bindend. Dieser Faktor spielte aber während der Kriegszeit keine Rolle. Die nationalen Bedürfnisse standen als zwingende Kraft hinter jeder Entscheidung. [15]) Der Ausschuß brauchte sich nur an den Präsidenten oder an eines der Ministerien zu wenden, um die Durchführung seiner Entscheidungen mit den drastischsten Mitteln zu erlangen. Im Falle S m i t h und W e s s o n führte der Widerstand des Arbeitgebers, die Entscheidung des Ausschusses durchzuführen, zur Uebernahme des Werkes durch die Regierung. Als streikende Arbeiter in Bridgeport sich weigerten,

[13]) National War Labor Board, a. a. O., S. 16 f.

[14]) Richard B. G r e g g, „The National War Labor Board", i. Havard Law Review, Bd. 33, Nov. 1919, S. 39—63; siehe S. 44.

[15]) R. B. G r e g g, a. a. O., S. 45.

den Anordnungen des Ausschusses Folge zu leisten, befahl ihnen der Präsident, ihre Arbeit wieder aufzunehmen mit der Drohung, daß andernfalls sie nicht mehr in der Kriegsindustrie beschäftigt werden würden. Sie gehorchten. Das Ansehen des Nationalen Industrieverbandes und des Amerikanischen Arbeiterverbandes, die die Mitglieder des Ausschusses ursprünglich ernannt hatten, trug auch dazu bei, den Entscheidungen des Ausschusses ein gewisses Gewicht zu verleihen.

Häufig sah eine Entscheidung die Entsendung eines Administrators (Verwalters) vor, der die Durchführung des Schiedsspruches überwachen und etwa auftauchende neue Fragen durch Vermittlung beilegen sollte. Wo Vertreter der Arbeiterschaft gewählt werden sollten, hatte er die Wahl, zu leiten und zu überwachen. Er hielt den Ausschuß ständig über den Verlauf des Falles auf dem Laufenden. [18])

c) Der War Labor Policies Board.

Obwohl kein Produktionszweig nach der Schaffung des Kriegsarbeitsausschusses ohne Verbindung zu einer für die Kriegszeit besonders geschaffenen Körperschaft blieb, machte sich der Mangel an einer Zentralstelle, die alle Gebiete der Arbeitspolitik der Regierung miteinander in Verbindung setzen sollte, noch bemerkbar. Um diese Lücke auszufüllen, wurde der War Labor Policies Board (Ausschuß für die Arbeitspolitik während des Krieges) am 7. Mai 1918 geschaffen. Professor Felix Frankfurter (Harvard) wurde zum Vorsitzenden dieses Ausschusses und gleichzeitig zum Assistenten des Arbeitsministers ernannt.

In dem neu geschaffenen Ausschuß waren das Arbeitsministerium, der Nationale Kriegsarbeitsausschuß, das Landwirtschaftsministerium, der Kriegsindustrieausschuß, der Ausschuß für das Schiffahrtswesen, die Eisenbahnverwaltung, das Kriegsministerium, das Marineministerium, die Notstandsflottenvereinigung (Emergency Fleet Corperation), die Propagandakommission (Committee on Public Information), die Brennmaterialverwaltung, das Ernährungsministerium (Food Administration) und der Amerikanische Arbeiterverband vertreten.

---

[18]) Siehe Gregg, a. a. O., S. 47.

Während der National War Labor Board zum größten Teil gerichtliche Funktionen versah, widmete sich der War Labor Policies Board hauptsächlich den Verwaltungsarbeiten. Seine Hauptaufgabe bestand darin, die verschiedenen Regierungsdepartements zur Annahme einer einheitlichen Arbeitspolitik zu bewegen. Er versuchte, eine Normierung von Löhnen und Arbeitsstunden in allen Zweigen der Kriegsindustrie einzuführen und die Bedürfnisse dieser Industrien in Bezug auf Wohnungsverhältnisse und Transportgelegenheiten für die Arbeiter zu studieren. Der Ausschuß widmete sich den rein verwaltungsmäßigen Aufgaben, die Ausführung seiner Beschlüsse lag in den Händen der Ministerien und Körperschaften, die durch seine Mitglieder vertreten waren. [17])

Am 12. Juli 1918 erkannte der War Labor Policies Board die von dem War Labor Board aufgestellten Richtlinien und Grundsätze als seine eigenen an.

Trotz der Errichtung aller dieser verschiedenen Institutionen waren die Probleme der Arbeitspolitik der Regierung noch nicht gelöst. Darum richtete der War Labor Policies Board im September 1918 ein Conference Committee of Labor Adjusting Agencies (Konferenzkomitee der sich mit dem Ausgleich von Arbeitsfragen befassenden Körperschaften) ein, dessen Mitglieder dieselben Dienststellen vertraten wie die des War Labor Policies Board mit Ausnahme des Landwirtschaftsministeriums und der Ernährungsverwaltung.

Diesem neuen Ausschuß wurde eine zweifache Aufgabe gestellt: Er sollte erneut Bemühungen zur Normierung der Löhne, Arbeitsstunden und sonstigen Arbeitsbedingungen nicht nur in den der Regierung unterstehenden Industrien, sondern in allen Industrien des Landes aufnehmen und eine Erklärung über die von der Regierung verfolgte nationale Arbeitspolitik formulieren, die von dem Präsidenten als Basis der amerikanischen industriellen Verhältnisse feierlich verkündet werden sollte.

In der Erledigung der ersten Aufgabe war der neue Ausschuß nicht erfolgreicher als alle seine Vorgänger. In Ausführung der zweiten Aufgabe bereitete der Ausschuß eine sorgfältige Erklärung vor, die Richtlinien enthielt für die Angleichung der Löhne an die

[17]) Gordon S. Watkins, „Labor Problems and Labor Administration during the World War in the United States", University of Illinois Studies in Social Sciences, Bd. VIII, 1923.

Lebenskosten, für anhaltendere Beschäftigung der Arbeiter, für die Erhaltung eines anständigen „Lebensstandards" für alle Arbeiter, für die Einrichtung des Achtstundentages, für die Beschränkung der Nachtarbeit, für die Gewährung von 7 Tagen bezahlter Ferien im Jahr und für die Errichtung von Körperschaften, die mit Machtbefugnissen zur Durchführung dieser Beschlüsse ausgestattet werden sollten.

Diese Grundsätze waren in erster Linie als Richtlinien für Regierungskommissionen gedacht, man hoffte aber, daß mit der Zeit ein allgemeiner Industriekodex sich daraus entwickeln werde. Ihre Einführung scheiterte aber von vornherein an der fehlenden Zustimmung der wichtigsten in dem Ausschuß vertretenen Körperschaft, des National War Labor Board's, da dessen Vorsitzender William H. Taft sich der allgemeinen Einführung des Achtstundentages widersetzte. Präsident Wilson zog die Verkündigung dieser Grundsätze hin, und nach dem Eintritt des Waffenstillstandes ließ man das Thema ganz fallen. [18])

d) Wichtige Entscheidungen des Nationalen Kriegsarbeitsausschusses.

Während der fast zwei Jahre andauernden Zeit der staatlichen Intervention in industrielle Verhältnisse wurde das Prinzip der Kollektiv-Verhandlung von dem Kriegsarbeitsausschuß nicht nur theoretisch begründet, sondern auch in die Praxis umgesetzt.

Der erste Grundsatz des von dem Kriegsarbeitsausschuß aufgestellten industriellen Kodex, der das Recht der Arbeiter, sich in Organisationen zusammenzuschließen und in Kollektiv-Verhandlungen einzutreten, bestätigte, spielte in mehr als 150 dem Ausschuß vorgelegten Fällen eine Rolle. In einigen Fällen brach der Streit nicht über diese Frage aus, der Ausschuß wies aber in seiner Entscheidung auf die Möglichkeit der Verhandlungen zwischen den Vertretern der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberschaft hin als Lösung zukünftiger Streitfälle. Diese Hinweise sind in 226 Entscheidungen des Ausschusses zu finden. In einigen Entscheidungen sind Richtlinien für die Wahl der Vertreter der Arbeiterschaft angegeben, in anderen werden ihnen Pflichten zuerteilt, wie die Vorbereitung von

[18]) Siehe Lorwin, L. L., „History of Labor in the United States, S. 168 f.

Lohnskalen, Stückwerklöhnen und die Besserung der hygienischen Verhältnisse. [19])

Eine der interessantesten Entscheidungen des Ausschusses in Bezug auf das Recht der Arbeiterschaft, sich zu organisieren, ist die Entscheidung im Falle Employees v. Western Union Telegraph Company (Docket Nr. 3). [20]) Die Arbeiter der Vereinigten Telegraphen-Gesellschaften des Westens hatten sich an den Ausschuß mit der Klage gewandt, daß die Gesellschaft Arbeiter entlasse, falls sie einer Gewerkschaft beiträten. Sie drohten zu streiken, falls die Gesellschaft damit fortfahren sollte. Die Vorsitzenden des Ausschusses schlugen der Gesellschaft vor, die entlassenen Arbeiter wieder einzustellen und mit der Gewerkschaft als Vertretung ihrer Arbeiterschaft zu verhandeln. Die Gewerkschaft sollte ihrerseits von einem Streik absehen. Alle weiteren Streitfragen sollten dem Ausschuß zur Entscheidung vorgelegt werden. Die Gesellschaft weigerte sich, den Vorschlag des Ausschusses anzunehmen. Da ein Streik große Störungen des gesamten Telegraphenwesens hervorgerufen hätte, forderte Präsident Wilson die Gesellschaft auf, den Vorschlag des Ausschusses anzunehmen. Die Gesellschaft beharrte aber auf ihrer Weigerung. Da ein Streik auszubrechen drohte, wandte sich der Präsident an den Kongreß und ließ sich die nötigen Vollmachten erteilen, um alle Telegraphen- und Telephonlinien für die Kriegszeit unter staatliche Kontrolle zu stellen. [21])

Eine andere interessante, das Recht der Arbeiter sich zu organisieren betreffende Entscheidung war die in dem Falle Smith and Wesson (Docket Nr. 273). Hier erklärte der Ausschuß, die Praxis des Unterzeichnens von Kontrakten, worin der Arbeitnehmer versprach, nicht einer Gewerkschaft beizutreten, „even if such contracts were lawful when made, is contrary to the principles of the National War Labor Board and be discontinued for the period of the war". Diese Erklärung des Ausschusses wurde begründet durch die Ansicht, daß, wenn die Vertreter der Unternehmerschaft den Grundsätzen des Ausschusses beistimmten, die Arbeitgeber ihre gesetzlich verbrieften Rechte für die Dauer des Krieges aufgaben, wie auch die Gewerkschaftsvertreter auf ihr Streikrecht verzichtet hatten. Die Firma Smith and Wesson weigerte sich aber, der Ent-

[19]) National War Labor Board, a. a. O., S. 23.
[20]) Siehe Gregg, a. a. O., S. 52.
[21]) Siehe Gregg, a. a. O., S. 54.

scheidung des Ausschusses Folge zu leisten. Der Ausschuß wandte sich an den Präsidenten, der dem Kriegsministerium Anweisung gab, das Werk zu übernehmen, was auch geschah.

Im Falle der New York Consolitaded Railroad entschied der Ausschuß, daß [22])

„ . . . . the right of the workers of this company freely to organize in trade unions, or to join the same, and to bargain collectivelly is affirmed, and discharges for legitimate union activities, interrogation of workers by officials as to their union affiliations, espionage by agents or representatives of the company, visits by officials of the company to the neighbourhood of the meeting place of the organization for the purpose of observing the men who belong to such unions, to their detriment as employees of the company, and like actions, the intend of which is to discourage and prevent men from exercising this right of organization, must be deemed an interference with their rights as laid down in the principles of the board".

In der Frage, ob Arbeiter durch Beauftragte der Gewerkschaft, die nicht im Dienste der betreffenden Firma standen, vertreten werden könnten, entschied der Ausschuß: [23])

„As a general rule an employer is not obliged to contract with a union or to deal with a representative of the employees who is not himself an employee unless the employer has been so acting before the submission of the controversy to the board".

Aber

„where there has been an apparently arbitrary change, such a change might well constitute a grievance". [24])

In der Entscheidung im Falle der Omaha and Council Bluffs Street Railroad [25]) entschied der Ausschuß, daß das Verhandeln (meeting) mit Arbeitern, die einer Gewerkschaft angehörten, nicht die Anerkennung der Gewerkschaft bedeute. Die Vorsitzenden des Ausschusses fügten hinzu, daß eine Firma ihren Arbeitern das Privileg gewähren sollte, daß sie mit dem von den Arbeitern gewählten Komitee in Verhandlungen eintrete, und daß

„the officials of the company should meet with these committees of employees who are members of a union . . . . In meeting committees of employees so selected the company does not necessarily recognize the union or deal with it as such. What they are dealing with is committees of employees and not with the union".

Eine zweite Frage, für deren Lösung die Entscheidungen des Ausschusses richtunggebend geworden sind, war die des Prinzips

---

[22]) National War Labor Board, a. a. O., S. 55.
[23]) Ebenda, S. 65.
[24]) Ebenda, S. 66.
[25]) National War Labor Board, a. a. O., S. 66 f.

des „living wage". In dem Fall Employees v. Frick Co. of Waynesboro, Pennsylvania, (Docket Nr. 40)[26]) entschied der Ausschuß, daß ein Mindestlohn hergestellt werden sollte nicht in Bezug auf die Macht der Arbeiterschaft, ihn zu erzwingen, aber unter Berücksichtigung der Unterhaltskosten. In der Entscheidung bewilligte der Ausschuß den Arbeitern der betreffenden Firma eine Lohnerhöhung um 40 c. pro Stunde und fügte hinzu:

„The board hereby announces that it has now under consideration the matter of the determination of the living wage, which under its principles must be the minimum rate of wage which will permit the worker and his family to subsist in reasonable health and comfort. That in respect to the minimum established by this findings it shall be understood that it shall be subject to readjustment to conform to the board's decision when and as a determination shall be reached in that regard".

Am 31. Juli 1918 faßte aber der Ausschuß einen Beschluß, der folgende Paragraphen enthielt:[27])

„That the period of war is not a normal period of industrial expansion from which the employer should expect unusual profits or the employees abnormal wages, that it is an interegnum in which industry is persued only of the common cause and common ends;
that capital should have only such reasonable returns as will assure its use for the world's and the Nation's cause, while the physical well-being of labor and its physical and mental effectiveness in a comfort reasonable in view of the exigencies of the war should likewise be assured;
that this board should be careful in its conclusion not to make orders in this interregnum, based on approved views of progress in normal times, which, under war conditions, might seriously impair the present economic structure of our country;
that the declaration of our principles as to the living wage and an established minimum should be construed in the light of these considerations;
that for the present the board or its sections should consider and decide each case involving these principles on its particular facts and reserve any definite rule of decision until its judgements have been sufficiently numerous and their operation sufficiently clear to make generalization safe".

Ein anderer interessanter Fall, in dem der Entscheidung des Ausschusses Widerstand geleistet wurde und der Präsident eingriff, um die Entscheidung des Ausschusses durchzuführen, ist der Fall der Bridgeport Machinists (Docket Nr. 132).[28]) Ein Schiedsrichter des Ausschusses hatte den Bridgeporter Machinisten die Einführung des Achtstundentages gewährt, hatte aber über Fragen der

[26]) National War Labor Board, S. 95.
[27]) National War Labor Board, a. a. O., S. 95.
[28]) Siehe Gregg, a. a. O., S. 54 f. Der Text des Briefes des Präsidenten an die streikenden Arbeiter ist in „National War Labor Board", S. 36, abgedruckt.

Einstufung nicht im Sinne der Gewerkschaft entschieden. Die Gewerkschaft weigerte sich, sich der Entscheidung des Ausschusses zu unterwerfen und rief einen Streik aus. Präsident Wilson ließ daraufhin der Gewerkschaft der Machinisten schreiben, daß die Regierung das Werk der Firma Smith and Wesson beschlagnahmt hätte, weil sie sich geweigert hatte, der Entscheidung des Ausschusses Folge zu leisten, und „having exercised a drastic remedy with recalcritrant employers, it is my duty to use means equally well adapted to the end with lawless and faithless employees". Er forderte sie auf, ihre Arbeit wieder aufzunehmen und sich der Entscheidung des Ausschusses zu fügen und drohte, daß, falls sie dies verweigern würden, er sich gezwungen sähe, sie durch die staatlichen Arbeitsämter von jeder Beschäftigung in einer Kriegsindustrie ausschließen zu lassen und ihre industriellen Wehrausnahmepässe (Industrial draft exemptions) aufheben zu lassen. Er schrieb auch einen Brief an die Firma und ordnete an, daß alle streikenden Arbeiter wieder eingestellt werden sollten. Dieses Dazwischentreten des Präsidenten beendete den Streik.

Das Eingreifen des Präsidenten im Falle der Firma Smith and Wesson und im Falle der Machinisten von Bridgeport trug viel dazu bei, das Ansehen des Ausschusses in den Augen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, sowie in denen der Oeffentlichkeit und anderer Regierungsausschüsse zu erhöhen. Von dieser Zeit an beeilte man sich, seinen Entscheidungen — wenn auch manchmal nur unwillig — Folge zu leisten. Bis zum Abschluß des Waffenstillstandes sollte der Ausschuß auf keine Schwierigkeiten mehr stoßen.

e) Die Wirkung des Waffenstillstandes auf die Stellung des Ausschusses.

Die Unterzeichnung des Waffenstillstandes im November 1918 übte eine weitgehende Wirkung auf die Stellung des Ausschusses aus. Das Kriegsministerium begann sofort, die Firmen von der Kündigung oder bevorstehenden Kündigung der Kriegsverträge zu benachrichtigen. Die Unternehmer entließen daraufhin einen großen Teil ihrer Arbeiterschaft, und die ganze industrielle Lage wurde unsicher und verwirrt. Die Macht, die der Ausschuß aus der Unterstützung durch andere Regierungsdepartements erhielt, wurde stark geschwächt, da die Politik des Präsidenten nicht klar umschrieben

war. Vor dem Waffenstillstand hatte es nur zwei Fälle einer regelrechten Weigerung, den Entscheidungen des Ausschusses Folge zu leisten, gegeben. Die drastische Erledigung dieser Fälle durch den Präsidenten hatte von da ab alle Parteien fügsam gemacht. Nach dem Abschluß des Waffenstillstandes jedoch behaupteten viele Unternehmer, die die Entscheidungen des Ausschusses nur ungern befolgten, daß mit dem Waffenstillstand der Ausschuß seine Funktion verloren habe und keinerlei Machtbefugnis mehr besitze, um die Durchführung seiner Entscheidungen zu verlangen. Sie begannen, den Ausschuß mehr oder weniger offen zu bekämpfen. Der Präsident ordnete an, daß der Ausschuß seine Tätigkeit fortsetzen solle. Der Ausschuß gab daraufhin am 5. Dezember 1918 bekannt, daß er von nun ab nur noch Fälle bearbeiten werde, in denen beide Parteien sich bereit erklärten, den Ausschuß als Schiedsrichter anerkennen zu wollen. Diese Fälle würden dann wie die früheren bearbeitet werden. [29])

Der Ausschuß kündigte außerdem an, daß „wherever question arises under awards already rendered as to whether those awards are still in effect on account of the term ‚duration of the war', the Secretary be instructed to advise them that these words are interpreted to mean until peace had been proclaimed by the President of the United States".

Während des Frühjahrs nahm jedoch die Tätigkeit und Wirksamkeit des Ausschusses langsam ab, teils weil Gelder zur Finanzierung fehlten, teils aus mangelndem Interesse seitens aller Parteien — der Regierung, der Arbeitgeber und Arbeitnehmer und auch der Oeffentlichkeit. Die Dringlichkeit der Kriegsproduktion, um derentwillen der Ausschuß errichtet und erhalten worden war, bestand nicht mehr. Das Interesse der Gruppen wandte sich anderen Fragen zu. Am 25. Juni 1919 vertagte sich der Ausschuß auf Wunsch des Präsidenten. Seine Akten wurden dem Arbeitsministerium übergeben, das auch die laufenden Verwaltungsarbeiten übernahm. Neue Fälle wurden nicht mehr angenommen. Noch laufende Fälle wurden von den beiden Vorsitzenden erledigt. Am 12. August 1919 trat der Ausschuß zum letzten Mal zusammen und löste sich, nachdem alle Fälle bis auf einen abgewickelt worden waren, auf.

---

[29]) Siehe Gregg, R. B., „National Labor Board", a. a. O., S. 12 f.

f) Eine Abwägung der Erfahrungen der Kriegszeit.

Wenn man auf die während der Kriegszeit gemachten Erfahrungen zurückblickt, kann man wohl sagen, daß die Kriegsarbeitsausschüsse manches zur Erziehung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer wie auch der Oeffentlichkeit in Bezug auf die Grundlagen der industriellen Beziehungen beigetragen haben. Ihr Einfluß auf die Besserung industrieller Verhältnisse war groß. Ihre Arbeit führte zu einer gültigen Formulierung grundlegender Prinzipien, und die von ihnen aufgestellten Richtlinien wurden allgemein angenommen. Ihre Anerkennung des Rechtes der Arbeiter, in Kollektiv-Verhandlungen einzutreten, zusammen mit der drastischen Durchführung ihrer Entscheidungen und des Verbotes, Arbeiter wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer Gewerkschaft zu benachteiligen, ist eine der einschneidendsten Aenderungen, die ein Regierungsausschuß in der Sozialpolitik verursacht hat. Die von dem Ausschuß aufgestellten Grundsätze und seine Entscheidungen zur Frage des „living wage" haben viel dazu beigetragen, dieses Prinzip in den Vereinigten Staaten wenigstens teilweise zu verwirklichen. [30])

Der Nationale Kriegsarbeitsausschuß wurde angegriffen, da er nicht fähig war, in einer Anzahl von Fällen eine schnelle Entscheidung zu treffen. Dies jedoch war zum Teil in seinem Aufbau — Vertreter der Unternehmer und der Arbeiterschaft standen sich hier gegenüber — begründet. Es lag aber auch an der Unerfahrenheit vieler Arbeitgeber, Kollektiv-Verhandlungen mit Gewerkschaften zu führen. Außerdem ergaben sich viele Verzögerungen als Folge der Schwierigkeit, die technische Seite vieler Industrien zu verstehen. Ohne technisches Verständnis war es aber fast unmöglich, schnelle und richtige Entscheidungen zu treffen. Es war auch sehr schwierig, „Rechtsprüfer" und technische Ratgeber zu finden, die diesen Aufgaben gewachsen waren. [31])

Die Methode, die Durchführung der Entscheidungen von Beauftragten des Ausschusses überwachen zu lassen, erwies sich als richtig. Bei früheren Versuchen hatten es die Gewerkschaften oft abgelehnt, ein Schiedsgericht anzurufen, da die Durchführung der Entscheidungen allein in den Händen des Arbeitgebers lag. Dieser Grund

[30]) Gregg, a. a. O., S. 59.
[31]) Gregg, a. a. O., S. 58 f.

des Widerstandes war behoben worden. Die Beauftragten, die die Durchführung der Entscheidungen des Ausschusses überwachten, konnten ihm auch wichtige technische Informationen geben. [32])

Eine Opposition gegen den Ausschuß hatte sich auf der Unternehmerseite herausgebildet. Es wurde dem Ausschuß vorgeworfen, daß „the board failed to be impartial, judicial, or conciliatory, and was really ‚a labor surrender board'". Doch die Mehrheit der Unternehmer begrüßte die Errichtung eines nationalen Arbeitsausschusses „properly constituted, legally created, and vested with adequate authority to enforce its decisions". [33])

Allgemein kann man wohl sagen, daß die Erfahrungen, die die Vereinigten Staaten während der Notstandszeit des Weltkrieges gemacht haben, bewiesen, daß „insistence upon absolute rights must give place to recognition of the rights of other members in the society and the prerogation of the group". [34])

Aber dieser Gedanke ist noch nicht allgemein von Unternehmer- und Arbeiterschaft verstanden worden. So schreibt G. Watkins:

„With the great lesson of cooperation which the war has taught us, it is difficult to believe that the strong individualism which has often been the basis of our laws and the chief determinant of our political and industrial relations. Nevertheless, our traditional adherence to absolute liberty of action will not pass out of existence immediately. Many employers will still insist upon the right to run their business as they please, and will resent all efforts of organized labor and of the Government to infringe upon that mind. Limitations are repugnant to the typical American mind — this is the psychology underlying our industrial situation. Business enterprises resent restrictions whether imposed by the state or by labor organizations. Labor is equally resentful of limitations imposed by capital and management. This likemindedness in the matter of personal liberty is largely responsible for the unpleasant relations that frequently arise between capital and labor. The truth is that both capital and labor have recognized and so-called natural rights without taking in cognizance of the fundamental obligations and responsibilities that the possession of these rights imposes". [35])

g) Die Zeit des Wiederaufbaues. Die nationale Industriekonferenz von 1919.

Bald nach der Auflösung der staatlichen Körperschaften, die zwischen die industriellen Parteien vermittelnd getreten waren, brachen in allen Teilen des Landes Streiks aus. Die Zahl der Arbeits-

[32]) Gregg, a. a. O., S. 59.
[33]) Watkins, G., a. a. O., S. 231.
[34]) Ders., a. a. O., S. 237.
[35]) Siehe Watkins, G., a. a. O., S. 235 f.

streitigkeiten im Jahre 1919 betrug 3630; 1 160 000 Arbeiter waren darin verwickelt. 1920 fanden 3411 Streiks statt, an denen 1 463 000 Arbeiter teilnahmen. Viele dieser Streiks gingen über die Grenzen der Fabriken hinaus und zogen grundlegende Fragen der industriellen Organisation und der Wirtschaftspolitik in ihren Bereich, die einen Teil der allgemeinen Wiederaufbaubewegung bildeten. Es wurde viel über die „neue Welt" gesprochen, in die der Krieg für die Demokratie einführen sollte. Ein unbestimmtes aber weitverbreitetes Gefühl war vorhanden, daß grundsätzliche wirtschaftliche und soziale Veränderungen bevorstanden, und man glaubte, daß diese Veränderungen die Arbeit auf eine neue und höhere Stufe stellen würden. [36])

Präsident Wilson und der Kongreß waren während dieser Monate zu sehr mit der Frage der Ratifikation des Versailler Vertrages beschäftigt, um sich innerpolitischen Fragen zu widmen. Im September 1919 war es aber nicht länger möglich, die industrielle Lage zu übersehen. Im August streikten die Arbeiter in den Eisenbahnwerkstätten gegen den Befehl ihrer Gewerkschaftsführer, da ihnen die Verhandlungen über Lohnfragen zu langsam gingen. Die Vereinigten Bergarbeiter forderten die Nationalisierung der Bergwerke und verhandelten mit den Eisenbahnarbeitern über ein gemeinsames Vorgehen bei einem Streik. Die Arbeiter in der Stahlindustrie waren bereit, einen Generalstreik auszurufen. Die bevorstehenden Unruhen in den drei Grundindustrien des Landes erweckten ernsthafte Besorgnisse, die ihren Höhepunkt erreichten, als die Polizei in Boston im September zu streiken begann. [37])

Am 3. September ließ Präsident Wilson, der durch diese Entwicklung beunruhigt war, an Unternehmer, Vertreter der Arbeiterschaft und der Oeffentlichkeit Einladungen zu einer Nationalen Industriekonferenz ergehen, die am 6. Oktober in Washington zusammentreten sollte, um Grundsätze „for a genuine and lasting cooperation between capital and labor" aufzustellen. Den Einladungen gemäß bestand die Gruppe der Unternehmer aus 5 Vertretern der Handelskammer der Vereinigten Staaten (U. S. Chamber of Commerce), 5 Mitgliedern des Nationalen Industrie-Konferenzausschusses (National Industrial Conference Board), 3 Vertretern

[36]) Siehe Lorwin und Wubnig, „Labor Relations Boards", a. a. O., S. 14 f.

[37]) Siehe Lorwin, „The American Federation of Labor", a. a. O., S. 176 f.

der landwirtschaftlichen Organisationen und je 2 Vertretern der Banken und der Eisenbahngesellschaften; im ganzen bestand also die Unternehmergruppe aus 17 Mitgliedern. Die die Oeffentlichkeit vertretende Gruppe bestand aus 21 Personen, die zum Teil als Direktoren großen Konzernen vorstanden. Die die Arbeitnehmer repräsentierende Gruppe bestand aus 15 Mitgliedern des Amerikanischen Arbeiterverbandes, die von Samuel Gompers ernannt wurden, und 4 Führern der Eisenbahngewerkschaften. [38])

Die Konferenz trat in einer gespannten Atmosphäre zusammen. Mehrere hunderttausend Stahlarbeiter streikten unter radikaler Führung. Die Grubenarbeiter standen bereit, einen Streik auszurufen. Oertliche Gruppen ließen sich von den Führern der Gewerkschaft nicht mehr länger zurückhalten und begannen in Mißachtung der Kontrakte zu streiken. Viele der Industrievertreter, die an der Konferenz teilnahmen, schrieben diese Unruhen der bevorzugten Behandlung, die die Regierung der Arbeiterschaft während der Kriegszeit hatte angedeihen lassen, zu. Sie waren entschlossen, dem ein Ende zu bereiten.

Die Konferenz ernannte Komitees, die sich mit den Fragen der Lebenskosten, der Produktion und Berufsbildung, der Arbeitslosenversicherung, der Löhne und Einwanderung befassen sollten. Ehe sie sich jedoch diesen Fragen zuwenden konnten, brachten die Vertreter der Arbeiterschaft einen Beschluß vor, in dem sie forderten, daß die Streitfragen, die den Streik der Stahlarbeiter verursacht hatten, einem Schiedsgericht vorgelegt werden sollten. Die Annahme dieses Vorschlags hätte aber bedeutet, daß der Stahlverein (U. S. Steel Corporation) das Recht der Gewerkschaft, seine Arbeiter zu organisieren, anerkannt hätte. Die Konferenz entschied, diese Frage zurückzustellen, bis man sich über die Frage der Kollektiv-Verhandlungen geeinigt hätte und ging sofort daran, ihre Grundsätze zu formulieren. Drei Tage nach der Eröffnungssitzung legte aber die

[38]) Siehe Lorwin, „The American Federation of Labor", a. a. O., S. 177, Anmerkung 4, 5 und 6. Unter den Vertretern der die Öffentlichkeit vertretenden Gruppe befanden sich unter anderen John D. Rockfeller jr., Thomas L. Chadbourne, Bernard M. Baruch und Roberts S. Brookings; unter den Vertretern der Arbeiterschaft der Oberste Rat des Amerikanischen Arbeitervereins, darunter William Green, der S. Gompers 1924 als Präsident folgte, und John L. Lewis, der Führer der CIO (Committee of Industrial Organization). Damals war er Präsident der Vereinigten Bergarbeiter (United Mine Workers). John L. Lewis verließ die Konferenz vorzeitig, da er ihr bei der Zusammensetzung der die Öffentlichkeit vertretenden Gruppe kein Vertrauen schenkte.

Vertretung der Arbeiterschaft der Konferenz eine Erklärung vor, die in elf Punkten ein industrielles Programm aufstellte, das den Standpunkt der Arbeiterschaft enthielt. Folgende Punkte enthielten die wichtigsten Forderungen:

1. The right of wage earners to organize in trade and labor unions for the protection and promotion of their rights, interests, and welfare.
2. The right of wage earners to bargain collectively through trade and labor unions with employers regarding wages, hours of labor and relations and conditions of their employment.
3. The right of wage earners to be represented by representatives of their own choosing in negotiations and adjustments with employers in respect to wages, hours of labor, and relations and conditions of employment.
4. The right of employers to organize into associations or groups to bargain collectively through chosen representatives in respect to wages, hours of labor, and relations and conditions of employment.
5. A method should be provided for the systematic review of industrial relations and conditions by those directly concerned in each industry. To this end, there would be established by agreement between the organized workers and associated employers in each industry a national conference board, consisting of an equal number of representatives of employers and workers, having due regard to the various sections of the industry and the various classes of workmen engaged, to have for its object the consideration of all subjects affecting the progress and well-being of the trade, to promote efficiency of production from the viewpoint of those engaged in the industry and to protect life and limb, as well as to safeguard and promote rights of all concerned within the industry.
With a further view of providing means for carrying out this policy, the federal government, through its Department of Labor, should encourage and promote the formation of national conference boards in the several industries where they did not already exist. To encourage still further the establishment of these national conference boards should be urged, whenever required, to meet jointly to consider any proposed legislation affecting industries in order that employers and workers might voluntarily adopt and establish such conditions as were needful, and might also counsel and advise with the government in all industrial matters whereever needful legislation was required.

In den anderen Programmpunkten wurde der Achtstundentag, Bezahlung von Ueberstunden, gesetzlich festgelegter Urlaub, die Abschaffung der Kinderarbeit und „a living wage" gefordert. [39])

Die Unternehmergruppe weigerte sich, dieser Erklärung beizustimmen mit der Begründung, daß die Ausdrücke „right to organize" und „bargain collectively" (in Kollektiv-Verhandlungen eintreten) in dem Sinne, wie sie von der Arbeitergruppe gebraucht würden, Organisation in Gewerkschaften und Verhandlungen mit den Gewerkschaften ausschließlich bedeuteten. Die Unternehmer erklärten

[38]) Siehe Lorwin and Wubnig, a. a. O., S. 16 f.

sich bereit, Verhandlungen zu führen, aber nur mit Vertretern der Arbeiter, die in ihren Werken arbeiteten. Sie versteiften sich darauf, nur mit Vertretern werkseigener Arbeitervereine zu verhandeln, wie sie manche Unternehmer im Jahre 1919 als Gegenmaßnahme gegen die Organisationsbestrebungen der Gewerkschaften errichtet hatten. Als es klar wurde, daß man sich über diese Frage nicht einigen konnte, verließ die Arbeitergruppe am 22. Oktober die Konferenz. Die Vertreter der Oeffentlichkeit bemühten sich, zwischen den beiden Gruppen zu vermitteln, ihre Versuche blieben aber erfolglos. Präsident Wilson gelang es ebenfalls nicht, weitere Verhandlungen in Gang zu bringen, so daß die Konferenz auseinandergehen mußte.

Am 25. Oktober wurde in der New York Times ein an den Präsidenten gerichteter Brief der Vertreter der Oeffentlichkeit veröffentlicht, in dem diese Gruppe ihre grundlegenden Anschauungen über die Probleme der industriellen Beziehungen klarlegte:

„The important principle of collective bargaining cannot be sharply separated from the elements of the great problem of the relations of employer and employee. The right of organization, the protection in the exercise of their lawful rights, of those who seek to organize the workers, the careful definition of the various forms of organization through which the right may be exercised, and the machinery necessary for the adjusting of disputes arising in connection with that right must all be taken into account in their proper relation.

We believe that the experience of this conference, and of similar conferences elsewhere, clearly showed the futility of attempting to deal with this great question in a piecemeal way by adopting detached and unrelated resolutions. The only efficient method in our judgement is that of formulating a comprehensive and systematically developed program.

We believe that the right of workers to organize for the purpose of collective bargaining with their employers through representatives of their own choosing, cannot be denied or assailed. As representatives of the public we can interpret this right only in the sense that wage earners must be free to choose what organization or association, if any, they will join for this purpose.

In the recognition of this right of workers to organize, to be represented by representatives of their own choice, difficulties will from time to time arise. We believe that it will be possible for a properly constituted arbitral authority to adjust such difficulties with justice and fairness to all parties concerned.

It is impossible to discuss in detail the numerous schemes for affording to workers representation in the regulation of the conditions of labor, the plan for profitsharing, the many forms of shop councils, and the like. We respectfully suggest that a very great service could be rendered to the nation, employers and employees alike, if in the Department of Labor there were established a bureau for the purpose of gathering and making available accurate information concerning all such experience and their results. Such a bureau could give expert

advice and assistance to any person desiring to understand plans for bettering labor conditions in particular establishments". [40])

Auf Vorschlag der die Oeffentlichkeit vertretenden Gruppe ernannte Präsident Wilson eine Kommission zur Untersuchung der Probleme, die das Scheitern seiner Konferenz verursacht hatten. Diese Kommission setzte sich nur aus Vertretern der Oeffentlichkeit zusammen. Sie gab am 29. Dezember 1919 einen vorläufigen Bericht heraus, in dem die Errichtung eines Systems von Schlichtungsausschüssen und Schiedsgerichten zur Regelung von Arbeitsstreitigkeiten vorgeschlagen wurde. Streiks sollten in allen Industrien, an denen das öffentliche Interesse besonders stark war, verboten werden. Das Streikrecht sollte aber in den anderen Industrien bestehen bleiben. Die Stellungnahme der Kommission geht aus folgendem, ihrem Bericht entnommenen Zitat hervor:

„The plain fact is that the public has long been uneasy about the power of great employers. It is becoming uneasy about the power of great labor organizations. The community must be assured against domination by either".

Der Amerikanische Arbeiterverband widersetzte sich dem Plan der Kommission. Die Kontroverse führte zu nichts. Die Kommission legte dem Präsidenten im März 1920 einen abschließenden Bericht vor. Dieser hatte keinerlei praktische Auswirkungen. Der Versuch, eine nationale Industriepolitik einzuleiten, war gescheitert.

[40]) Die hier zitierten Abschnitte des Briefes sind in Lorwin and Wubnig, a. a. O., S. 17 f, Anmerkung 19, abgedruckt.

V. Die Arbeiterorganisationen zur Zeit des „New Deal".

a) Ueberblick über die Entwicklung der Arbeiterorganisationen in den Nachkriegsjahren.

„America turned from ‚reconstruction' to ‚normalcy' " mit der Wahl Warren G. Harding's zum Präsidenten der Vereinigten Staaten im Jahre 1920. Die nächsten vier Jahre wurden gekennzeichnet durch die Reaktion gegen den sozialen Idealismus der Vorkriegszeit und den Internationalismus Wilson'scher Prägung. Die wirtschaftliche und politische Stellung der Geschäftswelt verstärkte sich, während die organisierte Arbeiterschaft an Einfluß verlor. [1])

Die amerikanischen Gewerkschaften hatten im Jahre 1920 ihre größte Mitgliederzahl erreicht, die während der Krise im Jahre 1920/21 rasch wieder abnahm. Dazu kam, daß die Arbeitgeber geschlossen in dieser Zeit gegen die Arbeiterorganisationen vorgingen, die in ihrer Tätigkeit auch durch eine Reihe ihren Bestrebungen feindlicher Gerichtsentscheidungen gehemmt wurden. [2])

Bis zum Jahre 1923 war die Mitgliederzahl des amerikanischen Arbeitervereins von 4 Millionen im Jahre 1920 auf weniger als 3 Millionen gefallen. [3]) Von da ab schwankte sie bis zum Beginn der Krise des Jahres 1929 zwischen 2,7 und 2,9 Millionen. Dementsprechend sank die Macht und der Einfluß des Gewerkschaftsbundes. Kollektiv-Verhandlungen durch Gewerkschaftsvertreter wurden nur noch in einigen Industrien geführt. Die Arbeitgeber organisierten planmäßig Vereine ihrer eigenen Arbeiter, mit denen sie Verhandlungen führten und versuchten durch soziale Einrichtungen, die den berechtigten Forderungen der Arbeiterschaft entgegenkamen, diese von den Gewerkschaften fern zu halten. [4])

---

[1]) Lorwin, L. L., a. a. O., S. 201.

[2]) Lorwin and Wubnig, a. a. O., S. 19; siehe auch Lorwin, a. a. O., Kap. IX, 3. Teil und Teil II dieser Arbeit.

[3]) Dieselben, a. a. O., S. 19. Allgem. Statist. Material ist in Leo Wolman's 1924 veröffentlichtem Buch „The Growth of American Trade Unions", 1880—1923, zu finden.

[4]) Siehe Lorwin and Wubnig, a. a. O., S. 19.

Und doch erzielte die organisierte Arbeiterbewegung in den Nachkriegsjahren einige Erfolge. Der erste bedeutsame Schritt vorwärts war der Erlaß des Eisenbahnarbeitergesetzes (Railway Labor Act) im Jahre 1926, der es den Gesellschaften und den Arbeitern der Eisenbahnindustrie zur Pflicht machte, „to exert every reasonable effort to make and maintain agreements concerning rates of pay, rules and working conditions". In § 2 des dritten Teils des Gesetzes wurde das Recht der Arbeiter proklamiert, ihre Vertreter für Kollektiv-Verhandlungen ohne irgendwelche Behinderung seitens der Gesellschaften zu wählen. Diese Bestimmungen wurden von dem Obersten Gerichtshof im Jahre 1930 in der Texas- und New Orleans-Entscheidung für verfassungsmäßig erklärt. Das Oberste Gericht entschied, daß ein Versuch des Arbeitgebers, seine Arbeiter zum Eintritt in einen werkseigenen Arbeiterverein zu bewegen, einen unerlaubten Eingriff in das Recht des Arbeiters, seine Vertreter unbehindert wählen zu können, darstelle. [5])

Einen weiteren Erfolg konnte die Gewerkschaftsbewegung im März 1932 verzeichnen, als das Norris-La Guardia-Anti-Injunction-Gesetz von dem Kongreß angenommen und von Präsident Hoover unterzeichnet wurde. [6]) Das Gesetz legt in seinem zweiten Abschnitt die Arbeitspolitik der Vereinigten Staaten klar. Diese Erklärung bedeutet eine völlige Abwendung von den in allen vorher erlassenen Gesetzen vertretenen Ideengängen. Der Wortlaut der Erklärung folgt:

„ . . . . Under prevailling economic conditions, developed with the aid of governmental authority for owners of property to organize in the corporate and other forms of ownership associations the individual unorganized worker is commonly helpless to exercise actual liberty of contract and to protect his freedom of labor, and thereby to obtain acceptable terms and conditions of employment, wherefore, although he should be free to decline to associate with his fellows, it is necessary that he has full freedom of association, self-organization and designation of representatives of his own choosing, and that he shall be free from the interference, restraint, or coercion of employers of labor, or their agents in the designation of such representatives or in self-organization or in other concerted activities for the purpose of collective bargaining or other mutual aid or protection . . . . "

Das Gesetz ist auf der Erkenntnis aufgebaut, daß die Kontraktfreiheit des Arbeitnehmers nur eine Phrase sei und in Wirklichkeit

[5]) Siehe hierzu Teil III dieser Arbeit.

[6]) Der Text des Norris — La Guardia — Anti Injunction-Gesetzes ist in der Monthly Labor Review, Bd. 35, Heft Juli 1932, S. 70—73, abgedruckt. Die anderen Bestimmungen des Gesetzes sind im Schlußkapitel des Teil II dieser Arbeit besprochen worden.

nicht bestehe, falls sie nicht durch Kollektiv-Verhandlungen einen praktischen Inhalt erhielte. Daß das Gesetz von Kollektiv-Verhandlungen in dem von den Gewerkschaften diesem Ausdruck beigelegten Sinne spricht, geht aus der Tatsache hervor, daß der Amerikanische Arbeiterverband den Erlaß des Gesetzes befürwortete, das auch noch andere den Gewerkschaften erwünschte Regelungen mit sich brachte. Die Bestimmungen des § 7a des National Industrial Recovery-Gesetzes sind dieser Erklärung des Norris-La Guardia-Gesetzes fast wörtlich entlehnt worden.

Das Norris-La Guardia-Gesetz wurde mitten in der Wirtschaftskrise, als der Gewerkschaftsbund für seinen Bestand kämpfen mußte, erlassen. Diese Tatsache läßt sich zum Teil daraus erklären, daß die Regierungspartei (damals die republikanische Partei) vor der bevorstehenden Präsidentenwahl die dringendsten Forderungen der Arbeiterschaft erfüllen wollte. Aber sie zeigt auch eine neue Betrachtungsweise der industriellen Verhältnisse durch den Kongreß an, die auf das in der Notzeit neu erwachte Interesse an sozialen Reformen schließen läßt.

b) Die Arbeitspolitik der National Industrial Recovery Administration (NIRA).

Im Frühjahr 1933 befanden sich die Vereinigten Staaten im vierten Jahr der schwersten Wirtschaftskrise, die das Land je durchgemacht hatte. Zu diesem Zeitpunkt gelangte die Regierung Roosevelt zur Macht, die dem übersteigerten Individualismus der Vergangenheit ein Ende bereiten, und durch ihren „neuen Kurs" den Weg zum Wiederaufbau vorbereiten wollte.

Die neue Regierung erließ eine Reihe von Gesetzen, um die Wohlfahrt des Landes wieder herzustellen und die Reformen einzuleiten, die unter dem Schlagwort „New Deal" (Neuer Kurs) bekannt geworden sind. Unter all diesen Gesetzen hob Präsident Roosevelt selbst die Bedeutung des National Industrial Recovery Act, des Nationalen Industriellen Wiederaufbau-Gesetzes, besonders hervor. Als er dieses Gesetz am 16. Juni 1933 unterzeichnete, erklärte er: [7])

---

[7]) Lyon, L. S., „The National Recovery Administration, An Analysis and Apraisal", Washington D. C., The Brookings Institution (1935), S. 3.

„History probably will record the National Industrial Recovery Act as the most significant and far reaching legislation ever enacted by the American Congress. It represents a supreme effort to stabilize for all time the many factors which make for the prosperity of the nation and the preservation of American standards.
Its goal is the assurance of a reasonable profit to industry and living wages for labor, with the elimination of the piratical methods and pratices which have not only harassed honest business but also contributed to the ills of labor".

Das Gesetz nahm die Schlüsselstellung unter den Gesetzen ein, die unter des Präsidenten direkter Einflußnahme entstanden sind. Es war bestimmt, die dringendsten Probleme zu lösen und einen Schlußstrich unter die bis dahin übliche Wirtschaftspolitik der Regierungen der Vereinigten Staaten zu ziehen. Das Gesetz begann mit einer Klarlegung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die der Kongreß zur Ueberwindung der wirtschaftlichen Notlage durchzuführen gedachte.

Dem National Industrial Recovery-Gesetz lag der Leitgedanke zu Grunde, daß früher der von den Erzeugern gespielten Rolle zu viel Bedeutung beigemessen, der Verbraucher aber vergessen wurde. Daraus zog man die Folgerung, daß das einfachste und sicherste Mittel zur Wiedergesundung der Wirtschaft in der Wiederherstellung der Kaufkraft der Massen bestehe. Die Löhne sollten also erhöht und gleichzeitig die Arbeitszeit verkürzt werden, um eine Mehreinstellung von Arbeitskräften zu veranlassen. Die Industrie sollte dadurch belebt und die Arbeitslosigkeit behoben werden. Die Ziele des wirtschaftlichen Wiedergesundungsprogramms trafen sich hier mit den von dem Präsidenten verfolgten sozialen Reformen.

Für den Erfolg des Programms war die Zusammenarbeit der Unternehmer und der Arbeiterschaft (united action of management and labor) erforderlich. Wenn es gelang, Arbeitgeber und Arbeitnehmer dazu zu bringen, über Lohnfragen und Fragen der Arbeitszeit gemeinsam zu beraten und Abkommen darüber zu treffen, war die Gefahr gering, daß Neueinstellungen von Arbeitskräften durch Streiks oder Aussperrungen gehindert werden könnten. Die Zusammenarbeit der industriellen Parteien war die Voraussetzung für den Neuaufbau der wirtschaftlichen und sozialen Ordnung.

Die Anhänger des Wiederaufbaugesetzes waren sich darüber klar, daß die Zusammenarbeit der industriellen Gruppen in den Vereinigten Staaten durch traditionelle Vorurteile auf beiden Seiten erschwert wurde. Es wurde darum erklärt, daß es die vom Kongreß

verfolgte Absicht sei, „to induce and maintain united action of labor and management under adequate governmental sanctions and supervision". Hierzu schrieb Mr. L. S. Lyon in seinem Buch über die NIRA [8]) „If this meant anything, it meant that the Government was to become an arbiter in matters of industrial relations which it regarded as sound bases for united action". Und er fügt hinzu: „The method which the act indicated as a basis for industrial relations was that of collective bargaining".

Der freie Konkurrenzkampf früherer Zeiten wurde als Hauptwurzel der wirtschaftlichen Mißstände angesehen und daher abgelehnt. Zur Erreichung der Ziele der National Industrial Recovery Administration (NIRA) sollten die Codes of Fair Competition (die Abkommen über lautere Konkurrenz) dienen. Soviel man sich auch von der Hebung der Kaufkraft und von der Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbs versprach, sah man doch ein, daß eine Reorganisation der Industrie, ein einheitliches Zusammenwirken aller Wirtschaftskräfte, zur Erreichung des Zieles notwendig sei. Man ging daher daran, die Organisation der Industrie „for the purpose of co-operative action among trade groups" in Angriff zu nehmen.

Jeder Wirtschaftszweig sollte zu einer Selbstverwaltungseinheit mit einem eigenen Kodex (code) und einer eigenen, von der NIRA eingesetzten Verwaltungsbehörde (Code Authority) werden. Für das Zustandekommen eines solchen industriellen Kodex war es notwendig, daß ein Wirtschaftsverband oder eine Gruppe von einzelnen Gewerbetreibenden einen Antrag stellte. Falls das nicht geschah, die Verhältnisse in der betreffenden Industrie aber einen staatlichen Eingriff als wünschenswert erscheinen ließen, konnte der Präsident einen Kodex aufzwingen. Die Kodices mußten so abgefaßt sein, daß sie nicht einer Gruppe eine Monopolstellung verliehen oder kleinen Unternehmern empfindliche Nachteile brachten. Ein Verstoß gegen die Vorschriften der Kodices galt als unlauterer Wettbewerb (unfair method of competion) und wurde mit Geld- oder Gefängnisstrafen geahndet. Diese Strafbestimmungen sind allerdings später fortgefallen. Soweit die Bestimmungen der Kodices zu denen der Anti-Trust-Gesetze in Widerspruch standen, wurden letztere außer Kraft gesetzt. Die Arbeitgeber hatten durch die Preisschleuderei der letz-

[8]) Lyon, L. S., Conclusions based on a study of Congressional hearings and debates; siehe Lyon, a. a. O., S. 414 und 423 f.

ten Jahre, gegen die infolge der Anti-Trust-Gesetze nichts zu machen war, so stark gelitten, daß sie bereit waren, eine gewisse Form der industriellen Selbstverwaltung, die ihnen die Befreiung von den Anti-Trust-Gesetzen brachte, selbst auf die Gefahr hin anzunehmen, daß die damit verbundene Anerkennung der Gewerkschaften als industrielle Partner ihnen Nachteile bringen könnte.

Unter dem Gesichtspunkt eines geregelten Wettbewerbs wurden Mißstände in sozialpolitischer Hinsicht, besonders auf dem Gebiete der Kinderarbeit, durch Bundesgesetz beseitigt. Bis zum Erlaß des NIR-Gesetzes konnte auf diesem Gebiete, das in den Bereich der Polizeigewalt der Einzelstaaten fiel, keine grundsätzliche einheitliche Regelung erreicht werden. In der Einleitung des NIR-Gesetzes heißt es aber ausdrücklich, das Ziel des Gesetzes sei „die Sicherung der allgemeinen Wohlfahrt durch Förderung der Organisation der Industrie zum Zwecke gemeinschaftlichen Handelns aller Wirtschaftsgruppen, und um eine einheitliche Betätigung der Arbeiter- und Unternehmerschaft unter angemessener Kontrolle und Mitarbeit seitens der Regierung zu veranlassen und aufrecht zu erhalten, unlautere Wettbewerbsmethoden zu verhindern, die gegenwärtige Produktionsfähigkeit der Industrie voll auszunutzen, ungehörige Produktionseinschränkungen — außer in Fällen vorübergehender Notwendigkeit — zu vermeiden, den Verbrauch industrieller und landwirtschaftlicher Produkte durch Stärkung der Kaufkraft zu erhöhen, die Arbeitslosigkeit zu mildern und den Arbeitslosen Hilfe zuteil werden zu lassen, die Arbeitsbedingungen zu verbessern und die natürlichen Bodenschätze zu erhalten". [9]) So wurde also die Zusammenarbeit der Unternehmer und der Arbeitnehmer unter Mitwirkung der Regierung als der einzig mögliche Ausgangspunkt zur Ueberwindung der Wirtschaftskrise angesehen und zum Grundsatz des neuen staatlichen und wirtschaftlichen Lebens proklamiert, was die bedeutsame Wendung der amerikanischen Wirtschaftsgesinnung kenntlich machte.

Die NIRA enthält keine klar formulierte arbeitspolitische Erklärung oder theoretische Untermauerung der industriellen Beziehungen. Das Gesetz stellt eine Notmaßnahme dar und sollte schnelle Ergebnisse zeitigen. In vielen Punkten mußten Kompromisse geschlossen werden. Und doch stellten die die Arbeitspolitik

[9]) Johannes Stoye, „U. S. A. lernt um! Sinn und Bedeutung der Roosevelt-Revolution", Leipzig 1935, S. 189.

betreffenden Teile ein zusammenhängendes System dar, das auf drei Grundgedanken aufgebaut ist:

1. Der Festsetzung von Mindestlöhnen, der Höchstarbeitszeit und guter Arbeitsbedingungen als Voraussetzung zu einem anständigen Wettbewerb;
2. der gesetzlichen Anerkennung der Gewerkschaften und des Rechtes der Arbeiter, Kollektiv-Verhandlungen zu führen;
3. der Aufrechterhaltung des industriellen Friedens oder — wie es in der dem Gesetz vorangehenden Erklärung ausgedrückt wird — „the united action of labor and management".

Für die Arbeitnehmerschaft waren § 3, §4a und § 7 des NIR-Gesetzes von besonderer Bedeutung. § 3 war eine allgemein gefaßte Ausweitung der bestehenden Arbeiterschutzgesetze. In § 3a wird der Präsident ermächtigt, einen code of fair competion (Abkommen über den lauteren Wettbewerb) auf Antrag eines Wirtschaftsverbandes oder einer Unternehmergruppe zu genehmigen, vorausgesetzt, daß „the President may, as a condition of approval of any such code, impose such conditions . . . . for the protection of consumers, competitors, e m p l o y e e s, and others . . . . as the President in his discretion deems necessary to effectuate the policy herein declared". § 3b bestimmt, daß, sobald der Präsident seine Genehmigung erteilt habe, sämtliche Bestimmungen der Kodices, also auch die die Arbeitsbedingungen betreffenden, „shall be the standards of fair competion for such trade or industry or subdivision thereof", und daß jeder Verstoß gegen diese Bestimmungen als eine „unfaire" Wettbewerbsmethode angesehen werden sollte.[10]) Im ganzen gesehen ermächtigt § 3 den Präsidenten, den Unternehmern der Industrien, die einem solchen Kodex unterstellt wurden, gewisse Arbeitsverhältnisse als wesentlich für einen fairen Wettbewerb vorzuschreiben. Die Unternehmer haben zwar das Recht, ihre Kodices selbst aufzustellen und dem Präsidenten zur Bestätigung vorzulegen, der auf die Hinzufügung gewisser Bestimmungen, die er für den Schutz der Arbeiterschaft nötig hält, bestehen kann. Wenn der Präsident von sich aus einer Industrie einen Kodex vorschreibt, genießt er dieselben Machtbefugnisse.

Eine Bestimmung, die Kollektiv-Verhandlungen sanktioniert, enthält § 4a. Hier wird der Präsident ermächtigt, „to enter agree-

---

[10]) L y o n, L. S., a. a. O., S. 419.

ments with, and to approve voluntary agreements between and among persons engaged in a trade or industry, if in his judgement such agreements will aid effectuating the policy of this title" .... Der Präsident besitzt also die Machtbefugnis, freiwillig geschlossene Uebereinkommen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu sanktionieren und deren Bestimmungen in die Kodices aufzunehmen. [11])

Den umfassendsten Ausdruck der Arbeitspolitik der NIRA gibt aber § 7, demzufolge „every code of fair competion, agreement or license approved, prescribed or issued under this title" die folgenden Bestimmungen enthalten muß:

1. „That employees shall have the right to organize and bargain collectively through chosen representatives of their own choosing, and shall be free from the interference, restraint, or coercion of employers of labor, or their agents, in the designation of such representatives or in self-organization or in other concerted activities for the purpose of collective bargaining or other mutual aid or protection;
2. That no employer and no one seeking employment shall be required as a condition of employment to join any company union or refrain from joining, organizing, or assisting a labor organization of his own choosing; and
3. That employers shall comply with the maximum hours of labor, minimum rates of pay, and other conditions of employment approved or prescribed by the President".

§ 7b, der allgemein weniger Beachtung fand, der aber beim Abschluß der Kodices für die Bauindustrie und für die bituminöse Kohlenindustrie praktische Verwendung fand, legt ein bestimmtes Verfahren fest, um durch Kollektiv-Verhandlungen die Arbeitsbedingungen zu bestimmen. Danach wird dem Präsidenten nahegelegt,

„to afford, as far as practical .... every opportunity to employers and employees in any trade or industry or subdivision thereof with respect to which the conditions referred to in clause 1 and 2 of sub-section 7a prevail, to establish by mutual agreement, the standards as to the maximum hours of labor, minimum rates of pay, and such other conditions of employment as may be necessary .... to effectuate the policy of this title".

Die in solchen Uebereinkommen festgelegten Arbeitsbedingungen sollen, nachdem sie von dem Präsidenten bestätigt worden sind, dieselbe Wirkung haben wie ein code of fair competion, der von dem Präsidenten nach § 3a gutgeheißen worden ist.

§ 7c stellt gewissermaßen eine Erweiterung der im § 3d vorgeschriebenen Methode dar; sie ist aber auf alle Fälle begrenzt, in denen nur Abkommen über die Arbeitsbedingungen zu treffen sind.

---

[11]) Lyon, a. a. O., S. 42c

Wahrscheinlich ist hier an solche Fälle gedacht worden, in denen Unternehmer sich weigern sollten, sich einem industriellen Kodex zu unterwerfen. Der Paragraph schreibt vor, daß, falls der Präsident kein gegenseitiges Uebereinkommen gutheißen konnte, „he may investigate the labor practices, policies, wages, hours of labor, and conditions of employment in such trade or industry or subdivision thereof". Auf der Grundlage dieser Untersuchungen und nach Anhören beider Parteien besitzt der Präsident die Machtbefugnis, „to prescribe a limited code of fair competion fixing such maximum hours of labor, minimum rates of pay, and other conditions of employment . . . . as he finds to be necessary to effectuate the policy of this title". Solch ein begrenzter Arbeitskodex „shall have the same effect as a code of fair competition". Bei der Festlegung der Arbeitsbedingungen nach der hier geschilderten Methode kann der Präsident Unterscheidungen vornehmen „according to experience and skill of the employees affected and according to the locality of employment; but no attempt shall be made to introduce any classification according to the nature of the work involved which might tend to set a maximum as well as a minimum wage". [12])

Um noch einmal kurz zusammenzufassen, Abschnitt 7a legt fest, unter welchen gesetzlichen Bedingungen Kollektiv-Verhandlungen stattfinden sollen, und wie die Zusammenarbeit der Unternehmer und der Arbeiter sich gestalten soll. § 7b bestimmt als Alternative zur Errichtung eines Kodex ein Verfahren, wonach die Arbeitsbedingungen durch Kollektiv-Verhandlungen festgelegt werden und hinterher durch den Präsidenten ihre Bestätigung erfahren können. § 7c beschreibt schließlich ein Verfahren, wodurch dem Präsidenten die Möglichkeit gegeben wird, Industrien, in denen sonst keine gesetzliche Fixierung der Arbeitsverhältnisse möglich wäre, einen Arbeitskodex als Voraussetzung für einen fairen Wettbewerb aufzuerlegen.

§ 7 wurde allgemein als ein Gewinn für die Gewerkschaften angesehen. Der Ausdruck „Magna Charta for labor" wurde bald allgemein auf § 7 oder genauer auf § 7a angewandt. Erweiterte das Gesetz aber wirklich das Recht der Arbeiter „to bargain collectively"? Und welche Haltung nahm es in Bezug auf die Formen und Methoden der Gewerkschaften ein? S. L. Lyon faßt, was man zur

[12]) Lyon, a. a. O., S. 421 f.

Beantwortung dieser Fragen auf Grund der Debatten im Kongreß feststellen und aus dem Gesetzestext selbst herauslesen konnte, in vier Punkten zusammen: [13])

1. Das Gesetz schreibt nicht vor, daß ein Arbeiter einer Gewerkschaft oder einer anderen Arbeitervereinigung angehören soll. Es schenkt aber dem Arbeiter die Freiheit, einer Arbeiterorganisation beizutreten, sie zu organisieren und sich darin zu betätigen, falls er dies zu tun wünscht. Gleichzeitig untersagt es den Unternehmern, die Arbeiter in der Ausübung dieser Rechte zu behindern.

2. Das Gesetz verlangt nicht, daß Einzelverträge durch Kollektiv-Verträge ersetzt werden sollen. Arbeiter können sich organisieren und in Kollektiv-Verhandlungen mit ihren Arbeitgebern eintreten. Durch das Gesetz würde wahrscheinlich ein Einzelkontrakt ungültig werden, der einen niedrigeren Lohn und längere Arbeitszeit festgesetzt hätte als die in dem Kodex vorgesehenen. Dasselbe würde aber für einen Kollektivkontrakt gelten, der ungünstigere Arbeitsbedingungen enthielte als die einem Kodex zu Grunde gelegten.

3. Das Gesetz erklärt Arbeitervereine, die sich auf einen einzelnen Betrieb beschränken und mit der Unterstützung des Unternehmers errichtet worden sind (company unions), nicht als gesetzwidrig. Es ordnet nur an, daß kein Arbeitgeber die Mitgliedschaft in einem solchen Betriebsverein als Bedingung für die Beschäftigung in seinem Werk verlangen darf.

4. Das Gesetz setzt nicht die Gewerkschaften als einzig verhandlungsfähige Partner für Kollektiv-Verträge ein. Daß der Kongreß die Stellung der Gewerkschaften stärken und die Betriebsvereine allmählich verdrängen wollte, ergibt sich aus den Debatten und geht auch aus der Tatsache hervor, daß der Amerikanische Arbeiterverein sich für den Erlaß des Gesetzes einsetzte. Die Ansprüche der Gewerkschaften aber, daß nur sie als Vertreter der Arbeiterschaft Kollektiv-Verhandlungen führen könnten, werden durch nichts in dem Gesetz gerechtfertigt.

c) Die Arbeiterorganisationen bei der Aufstellung der industriellen Kodices.

Paragraph 7 des NIR-Gesetzes hatte grundlegende Fragen der industriellen Beziehungen aufgeworfen, ohne sie aber eindeutig zu

[13]) Lyon, a. a. O., S. 423 f.

beantworten. Streitigkeiten zwischen Unternehmern und der organisierten Arbeiterschaft über die Auslegung dieses Gesetzes waren von vornherein zu erwarten.

Die Auslegung der Bestimmungen des Gesetzes gehörte zu den Aufgaben der NIR-Behörden, denen eine dreifache Funktion übertragen worden war: [14])

1. Bei den Vorbereitungen zur Aufstellung der industriellen Kodices zu helfen;
2. stellten sie die Verwaltungsbehörden dar, die die Durchführung der Bestimmungen der Kodices zu überwachen hatten;
3. oblag ihnen die Aufgabe, die Bestimmungen des Wiederaufbaugesetzes und der Kodices zu interpretieren.

Die organisierte Arbeiterschaft legte § 7 dahingehend aus, daß er den Gewerkschaften die Aufgabe erteile, Kollektiv-Verhandlungen zu führen. William Green, der Präsident des Amerikanischen Arbeitervereins (American Federation of Labor), schrieb kurz nach dem Erlaß des Gesetzes in einem Leitartikel im American Federationist, dem offiziellen Organ der American Federation of Labor (A. F. of L.) [15])

„Trade associations and trade unions are the obvious agencies through which employers and employees can act collectively. Through the act . . . trade unions gain the acceptance . . . . (of the government) . . . . . as the normal agency through which wage earners carry on their business enterprises".

Von seinem Standpunkt aus hatte der Kongreß, als er § 7 in das Wiederaufbaugesetz einfügte, die Lohnempfänger in ihren Organisationsbestrebungen ermutigen wollen.

Die Unternehmer dagegen weigerten sich, eine Förderung der Gewerkschaften auf Kosten der Betriebsvereine aus dem Gesetz herauszulesen. In einer Ansprache, die der Vertreter der Nationalen Unternehmervereinigung (National Association of Manufacturers) am 20. Juni 1933 in Columbus vor den Unternehmern des Staates Ohio hielt, warf er den Gewerkschaften vor, daß sie § 7 falsch auslegten, wenn sie behaupteten, daß er eine Aufforderung an die Lohnempfänger enthalte, sich in Gewerkschaften zu organisieren. Die Betriebsvereine seien keinesfalls durch den Paragraphen ungesetzlich geworden. Er stehe auf dem Standpunkt, daß durch § 7 der bestehende rechtliche Zustand sich nicht ändere, außer „by

[14]) Lyon, a. a. O., S. 425.

[15]) American Federationist, Juliheft 1933, S. 677 f. Aehnliche Verlautbarungen waren im Juli und August 1933 in allen Arbeiterzeitungen zu finden.

imposing a limitation upon the employers' right to prescribe as a condition of employment that the employee shall join a company union, or shall refrain from joining a labor organization of his own choosing. But the right of individual bargaining still exists, and the employee is still free to exercise it, or to join a company union, if he so desires". [16])

Diese widersprechenden Erklärungen charakterisieren die Lage nach dem Erlaß des Gesetzes. Der Amerikanische Arbeiterverband als solcher und viele der ihm angeschlossenen Gewerkschaften begannen sofort, unter den Arbeitern der Kohlen-, Textil-, Eisen-, Stahl- und Bekleidungsindustrie Mitglieder zu werben. Die Mitgliederzahlen dieser Gewerkschaften wuchsen auf eine Höhe an, die sie seit dem Weltkrieg nicht mehr erreicht hatten. Als Antwort darauf errichteten die Unternehmer besonders in der Eisen-, Stahl-, Gummi- und Automobilindustrie und auch in der chemischen Industrie Betriebsvereine. Ein heftiger Kampf entbrannte zwischen den beiden industriellen Parteien und den ihren Wünschen entsprechenden Organisationen, bei dem jede an ihrer Auslegung des § 7 festhielt.

Die Notwendigkeit, diese Streitigkeiten zu schlichten, führte dazu, daß die wichtigsten Erklärungen, die General Hugh S. Johnson, der Administrator des Gesetzes, und Mr. Donald R. Richberg, sein Hauptratgeber, während der ersten Monate der NIRA veröffentlichten, diese Fragen behandelten. Daneben trug das praktische Verfahren, das die Verwaltung bei der Abschließung der Kodexübereinkommen einschlug, dazu bei, dem Begriff „collective bargaining" einen bestimmten Inhalt zu geben.

Um die Politik der NIR-Behörden in Bezug auf die Frage der Kollektiv-Verhandlungen zu verstehen, muß man die doppelte Zielsetzung des Gesetzes im Auge behalten. Einerseits war das Gesetz als Notmaßnahme gedacht, die den Wiederaufbau der Wirtschaft nach der Krise beschleunigen sollte. Andererseits beabsichtigte es, weitreichende Reformen in der Organisation der amerikanischen Industrie und in dem Verhältnis der Arbeitgeber-Arbeitnehmer zueinander einzuleiten und stellte einen Teil eines auf lange Sicht geplanten Umbaues der amerikanischen Wirtschaft dar.

[16]) Address by John C. Gall, publ. by the National Association of Manufacturers, S. 22 f; zit. in Lorwin and Wubnig, S. 51.

In seiner Botschaft anläßlich der Unterzeichnung des Gesetzes am 16. Juni 1933 hatte Präsident Roosevelt auf diese zweifache Zielsetzung hingewiesen. Er ordnete aber an, daß zuerst mit aller Energie Maßnahmen zur Wiedereinstellung von Arbeitskräften getroffen werden müßten. Das Gesetz sei, so führte der Präsident aus:

„ . . . . a challenge to industry which has long insisted that, given the right to act in unison it could do much for the general good which has hitherto been unlawful. From today it has that right".

Und er fuhr fort:

„This law is also a challenge to labor. Workers, too, are given a new charter of rights long sought and hitherto denied". [17])

Würden die codes of fair competion auf der Grundlage von Kollektiv-Verhandlungen aufgestellt werden? Das war die praktische Frage, die die NIRA zuerst beantworten mußte. Unternehmer und Bevollmächtigte von Wirtschaftsverbänden betrachteten die Aufstellung der Kodices als ihre alleinige Aufgabe, während die Gewerkschaftsführer, besonders in den gut organisierten Industrien, der Ansicht waren, daß zum mindesten die in den Kodices enthaltenen Bestimmungen, die die Arbeitsverhältnisse regeln sollten, in Konferenzen zwischen ihnen und den Arbeitgebern festgelegt werden sollten. [18])

Um allen an den Bestimmungen der Kodices interessierten Parteien die Möglichkeit zu geben, ihre Interessen wahrnehmen zu können, formte die NIR-Verwaltung einen Ausschuß aus Vertretern der Arbeiterschaft, einen Ausschuß aus Vertretern der Industrie und einen Ausschuß, der die Interessen der Konsumenten vertreten sollte, der aber nie die gleiche Bedeutung wie die anderen beiden Ausschüsse erhielt, da die von ihm vertretene Gruppe zu schlecht organisiert war. Diese drei Ausschüsse sollten bei der Formulierung der Bestimmungen der Kodices eine beratende Stimme haben.

Zum Vorsitzenden des Ausschusses der Arbeitervertreter wurde Professor Leo Wolman (Columbia University) ernannt, der früher Direktor der Forschungsabteilung der Gewerkschaft der Vereinigten Bekleidungsarbeiter gewesen war. Die Mitglieder des Ausschusses, die alle von dem Arbeitsminister ernannt wurden, setzten sich zum größten Teil aus prominenten Führern des Amerikanischen

[17]) Siehe NRA-Bulletin Nr. 1; zit. in Lorwin and Wubnig, a. a. O., S. 53.

[18]) Lorwin and Wubnig, a. a. O., S. 54.

Arbeiterverbandes zusammen. [19]) Zwei Mitglieder wurden aber auch ernannt, um die Interessen der unorganisierten Arbeiter zu vertreten. Man erwartete, daß der Ausschuß Richtlinien für die Führung von Kollektiv-Verhandlungen aufstellen würde. Theoretisch sollte sein Vorsitzender als Verbindungsmann zwischen dem Ausschuß und der NIR-Behörde in allen die Arbeiterschaft betreffenden Fragen dienen. In der Praxis aber kam es dahin, daß der Vorsitzende des Ausschusses die Richtlinien der Arbeitspolitik der NIRA formulierte, soweit diese Behörde überhaupt eine konsequente Arbeitspolitik verfolgte. [20]) Ein Stab von Spezialisten in Arbeitsfragen wurde ihm beigegeben, der die Lage und Nöte der Arbeiterschaft in den zu kodifizierenden Industrien untersuchen und deren Interessen in den Sitzungen, in denen die Bestimmungen des die Industrie betreffenden Kodex besprochen wurden, vertrat. Der Ausschuß hatte aber — wie auch die beiden anderen Ausschüsse — nur eine beratende Funktion. Er besaß keinerlei Machtbefugnis, seine Ansichten bei der NIR-Verwaltung durchzusetzen. Etwa 100 Kodices, die wegen ihrer für die Arbeiterschaft unbefriedigenden Bestimmungen über Löhne und Arbeitszeit von dem Ausschuß zurückgewiesen wurden, sind von der Verwaltung bestätigt worden; und einige der weitreichendsten Entscheidungen des Administrators in Arbeitsfragen wurden ohne die Zustimmung des Ausschusses getroffen. Der Einfluß der Mitglieder des Ausschusses — labor advisors genannt — hing von den in der betreffenden Industrie gegebenen Umständen ab. Sie konnten ihre Gesichtspunkte bei der Kodifizierung der kleineren Industrien leichter durchsetzen, besonders in den ersten Monaten nach dem Erlaß des Gesetzes. [21])

Das Hauptinteresse der NIR-Verwaltung bestand darin, die Aufstellung der Kodices zu beschleunigen. Um die Unternehmer dazu zu bewegen, von sich aus Kodices für ihre Industrien aufzustellen, sah die Verwaltung sich genötigt, sie zu überzeugen, daß die die Arbeitsverhältnisse betreffenden Bestimmungen nicht ausschließlich nach dem Willen der Gewerkschaften geformt werden

[19]) W. Green, der Präsident der A. F. L., John L. Lewis, der Präsident der United Mine Workers, G. Berry, der Präsident der Vereinigung der Drucker, Sidney Hillman, der Präsident der Vereinigten Bekleidungsarbeiter unter anderen. Siehe A. L. Bernheim, „Labor and Government", Twentieth Century Fund, Mc Graw-Hill Book Co., New York and London (1935).

[20]) Lyon, a. a. O., S. 120 f.

[21]) Siehe Bernheim, a. a. O., S. 262 f.

würden. General Johnson ließ auf eine dahingehende Erklärung nicht lange warten. Am 19. Juni, drei Tage nach dem Erlaß des Gesetzes, gab er eine kleine Schrift heraus, in welcher die interessierten Gruppen unterrichtet wurden, auf welche Weise sie die Vorteile der NIRA für ihre Industrien erlangen konnten. Er betonte darin, daß die Verwaltung den Industriellen zugestehen würde, soweit wie möglich den Inhalt ihrer Kodices selbst zu bestimmen. Er erklärte, daß es nicht die Absicht der Verwaltung sei, „to compel the organization either of industry or of labor. The terms of each code relating to wages, hours, and working conditions", fügte er hinzu, „need not be determined by collective bargaining. Basic codes containing provisions respecting maximum hours of labor, minimum rates of pay, and other conditions of employment, which are in themselves satisfactory, will be subject to approval, although such conditions may not have been arrived at by collective bargaining". [22])

Dieses war die erste offizielle Auslegung des § 7 und der Rolle, die der Arbeiterschaft in der industriellen Selbstverwaltung zugedacht war. Der Administrator hatte sich auf den Standpunkt gestellt, daß die die Arbeitsverhältnisse betreffenden Bestimmungen der Kodices nicht das Ergebnis von in Kollektiv-Verhandlungen geschlossenen Uebereinkommen zu sein brauchten.

Die Gewerkschaften protestierten gegen diese Erklärung des General Johnson. Der mit der Wahrnehmung der Interessen der Arbeiterschaft betraute Ausschuß erklärte, daß er von nun an nicht nur ein General Johnson beratender Ausschuß sein würde, „but also an agency to be ever alert to the interest of labor". [23]) Was mit anderen Worten bedeutete, daß, falls die die Arbeitsverhältnisse betreffenden Bestimmungen der Kodices nicht in Kollektiv-Verhandlungen festgesetzt würden, der Ausschuß als besonderer Vertreter der Interessen der Arbeiterschaft bei der Formulierung der Bestimmungen der Kodices auftreten würde.

Die Bestimmungen nur weniger Kodices wurden in Kollektiv-Verhandlungen festgelegt. Das war in den Industrien der Fall, in denen schon lange Uebereinkommen über Lohn- und andere die Arbeitsbedingungen betreffenden Fragen üblich waren. Dazu ge-

[22]) NRA Bulletin Nr. 2; zit. in Lorwin and Wubnig, a. a. O., S. 57.
[23]) New York Times, 22. Juni 1933; zit. in Lorwin and Wubnig, a. a. O., S. 57.

hörten die Bekleidungsindustrie, die Kohlenindustrie und das Baugewerbe. [24])

In den weniger gut organisierten Industrien, wie der Stahl-, der chemischen Industrie und der Tabak verarbeitenden und anderen landwirtschaftliche Produkte verarbeitenden Industrien, übten die großen Firmen den ausschlaggebenden Einfluß auf die Bestimmungen der Kodices aus. Ein Mitglied des Arbeiterausschusses, das an vielen Verhandlungen beteiligt war, kennzeichnete die Lage bei der Aufstellung des Kodices folgendermaßen: [25])

„The codes disclose only the compromisis which employers are willing to accept at the cost of obtaining the advantage of a code. The bargaining is limited to the employer's desire for a code and the bargaining of that particular industry into the recovery movement".

Die Unternehmer in der Eisen- und Stahlindustrie waren durch § 7 in Unruhe versetzt worden. Sie versuchten, in den Kodex der Stahlindustrie eine Klausel hereinzubringen, in der erklärt wurde, daß Verhandlungen mit den Vertretern der Betriebsvereine eine hinreichende Erfüllung der in § 7 angeordneten Kollektiv-Verhandlungen darstellten. Der Beratungsausschuß, der die Interessen der Arbeiterschaft wahrnehmen sollte, protestierte gegen die Aufnahme dieser Bestimmung in den Kodex. Der Arbeitsminister sah sich gezwungen, in den sich entwickelnden Streitfall einzugreifen. Er versuchte, die Erklärung der Stahlindustriellen in Bezug auf ihre Arbeitspolitik abzumildern. Man berichtete, daß Präsident Roosevelt der Stahlindustrie einen Kodex vorschreiben würde, falls sie sich nicht mit der NIR-Verwaltung einigen könnte. Schließlich einigte man sich auf eine Formulierung, die für die Industrie wie für die Regierung annehmbar war. Alle Klauseln, die eine Auslegung des § 7 bezweckten, wurden fortgelassen. Dies bedeutete einen Sieg der organisierten Arbeiterschaft. Der Amerikanische Arbeiterverein hatte es zu vermeiden gewußt, daß die Regierung Bestimmungen, die die Stellung der Betriebsvereine gestärkt hätten, sanktionierte. [26]) Die Einfügung einer ähnlichen Bestimmung in den Kodex der Automobilindustrie konnte der Arbeiterverband ebenfalls verhüten. Es gelang ihm, die NIR-Verwaltung dahingehend zu

[24]) Lorwin and Wubnig, a. a. O., S. 58.

[25]) American Federation of Labor, Building Trade Departments (in Zusammenarbeit mit S. Barkin) negotiating the construction Code, S. 3; zit. in A. L. Bernheim, a. a. O., S. 352.

[26]) Siehe Lorwin and Wubnig, a. a. O., S. 60—65.

beeinflussen, daß sie sich der Einfügung von Bestimmungen, die die Betriebsvereine als Partner für Kollektiv-Verhandlungen vorschlugen, widersetzte. Mr. Green, der Präsident des Arbeiterverbandes, erklärte im Namen des Beratungsausschusses der Arbeiter, daß der Ausschuß allen Versuchen, die Bestimmungen des § 7 der NIRA abzuschwächen, entgegentreten würde. [27])

Die Aufstellung der Codes of fair competition in der Braunkohlenindustrie verzögerte sich, da die Frage der Kollektiv-Verhandlungen zwischen der Gewerkschaft der Vereinigten Bergleute von Amerika (United Mine Workers of America) und den der Gewerkschaft feindlich gesinnten Unternehmern (anti - union employers) aufgeworfen wurde. Die die Kollektiv-Verhandlungen betreffenden Paragraphen des Kodex waren für die NIR-Verwaltung unannehmbar. Arbeitsunruhen standen bevor, ein heftiger Streik brach in den Bergwerken des westlichen Bezirks von Pennsylvania aus. Schließlich entschloß sich Präsident Roosevelt auf Grund des § 7b des NIR-Gesetzes, ein Abkommen der Unternehmer der Kohlenfirmen des Appalachian-Bezirks, die in ihrem Kodex „complete satisfaction with the system of established collective bargaining with the United Mine Workers of Illinois" ausdrückten, zu billigen. Die dem Abkommen zu Grunde liegenden Arbeitsbedingungen waren das Ergebnis von Kollektiv-Verhandlungen dieser Unternehmer mit den Vereinigten Bergarbeitern von Illinois. Durch die Bestätigung des Präsidenten erhielt dieses Abkommen die Wirkung eines Kodex. Das bedeutete, daß der größte Teil der amerikanischen Kohle von diesem Zeitpunkt ab unter Gewerkschaftsbedingungen gefördert werden sollte. [28])

General Johnson und Mr. Richberg, der Hauptratgeber der NIR-Verwaltung, versuchten in Verbindung mit der Aufzeichnung des Kodex für die Kohlenindustrie die Streitfragen, die durch die Interpretation des § 7a aufgeworfen waren, wenigstens einigermaßen zu klären. Sie beriefen sich hierbei auf die Entscheidung des Obersten Gerichtshofes im Falle der Texas- and New Orleans-Eisenbahngesellschaft im Jahre 1930 [29]) um zu erklären,

[27]) Siehe Lorwin and Wubnig, a. a. O., S. 65—68.

[28]) Siehe Lorwin and Wubnig, a. a. O., S. 69—73.

[29]) Siehe Teil III, Kapitel über die Auslegung der die Arbeitsbedingungen betreffenden Bestimmungen des Eisenbahnarbeitergesetzes durch den Obersten Gerichtshof.

was mit den Worten „interference, restraint, or coercion" gemeint sei. Betriebsgewerkschaften, erklärten sie, seien durch das Gesetz nicht verboten. Was durch das Gesetz untersagt worden sei, sei, daß Arbeitgeber den Beitritt in diese Vereine als Bedingung für die Einstellung des Arbeitsuchenden verlangten. Ferner, erklärten sie, verbiete das Gesetz „the maintenance of a company union, or any other labor organization, by the interference, restraint, or coercion of any employer".

Die Darlegung endete mit der Erklärung, daß die NIR-Verwaltung bereit sei, alle Streitigkeiten, die sich aus der Frage, wer die Vertreter der Arbeiter für Kollektiv-Verhandlungen seien, durch eine unter ihrer Aufsicht abgehaltene geheime Wahl beizulegen. Daß sie jedoch „would not undertake in any instance to decide that a particular contract should be made, or should not be made between lawful representatives of employers and employees, or to decide that a contract which has been lawfully made should not be enforced". [30])

Da die Streitigkeiten über die Auslegung des § 7a die Aufstellung der Kodices stark verlangsamten, richtete Präsident Roosevelt am 19. Oktober 1933 an General Johnson ein Schreiben, worin er seine Stellungnahme zu diesen Fragen klarlegte und die Aufnahme von Bestimmungen in die Kodices verbot, die eine Auslegung des § 7a bezweckten. Das Schreiben hatte folgenden Wortlaut:

„Following our recent discussion of various misunderstandings and misinterpretations of Section 7a in code . . . . I wish to advise you of my position". „Because it is evident that the insertion of any interpretation of Section 7a in a code . . . . leads only to further controversy and confusion, no such interpretation should be incorporated in a code. While there is nothing in the provisions of Section 7a to interfere with the bona fide exercise of the right of an employer to select, retain, or advance employees on the basis of individual merit, Section 7a does clearly prohibit the pretended exercise of this right by an employer simply as a device for compelling employees to refrain from exercising the rights of self-designation of representatives, and collective bargaining which are guaranteed to all employees in said Section 7a".

Die offizielle Stellungnahme des Präsidenten machte den Streitigkeiten ein Ende.

[30]) NRA Release Nr. 602, zit. in Lorwin and Wubnig, a. a. O., S. 76.

d) Die Arbeitsausschüsse des „New Deal".

Am Anfang war im Aufbau der NIR-Verwaltung kein Mechanismus zur Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten vorgesehen. Bald ergab sich aber die Notwendigkeit, einen besonderen Ausschuß zur Bearbeitung der zahlreichen Streitfälle, die die Einführung des „New Deal" mit sich brachte, zu errichten. Kaum einen Monat nach dem Erlaß des Gesetzes war § 7a die Ursache vieler Streiks geworden. Die Gefahr war groß, daß das ganze Wiederbeschäftigungsprogramm des Präsidenten (re-employment program) an den wachsenden Arbeitsunruhen scheitern würde. Neue Arbeitsausschüsse wurden deshalb errichtet, die bald ein kompliziertes, weitverzweigtes System bildeten. Es entstanden

1. das Nationale System mit seinen bezirklichen Unterteilungen; und
2. industrielle Ausschüsse für bestimmte Industrien, die wieder in zwei Typen zerfielen, nämlich: in die von dem Präsidenten unmittelbar ernannten Ausschüsse, die unabhängig von den industriellen Kodices errichtet wurden, wie z. B. der Arbeitsausschuß in der Stahlindustrie (Steel Labor Relations Board), und die unter einem industriellen Kodex gewöhnlich im Einverständnis mit der NIRA errichteten Ausschüsse, wie der Daily Industrial Newspaper Board.

1. Der Nationale Arbeitsausschuß. (National Labor Board)

Der Nationale Arbeitsausschuß (National Labor Board) wurde am 5. August 1933 errichtet, um die Arbeitsunruhen beizulegen und eine dem Wiederbeschäftigungsprogramm des Präsidenten günstige industrielle Lage zu schaffen. [31]) Der Gedanke, einen nationalen Arbeitsausschuß zu errichten, wurde zuerst in einer Zusammenkunft der Mitglieder des industriellen Beratungsausschusses und des Arbeiterberatungsausschusses der NIRA gefaßt. Der Vorschlag wurde vom Präsidenten gebilligt, der die Machtbefugnisse und den Wirkungsbereich des zu bildenden nationalen Arbeitsausschusses folgendermaßen beschrieb: [31])

„This Board will consider, adjust and settle differences and controversies that may arise through differing interpretations of the President's Re-employment

[31]) Lorwin and Wubnig, a. a. O., S. 93.

Agreement and will act with all possible dispatch in making known their findings. In return, employers and employees are asked to take no disturbing action pending hearings and final decisions. This Board will promptly proceed to establish such central and local organizations as it may require to settle on the ground, such differences as arise in various parts of the country".

Der Präsident erließ am 5. August nicht eine formale Verfügung. Die genaue administrative Stellung des Ausschusses blieb ungeklärt bis zum 16. Dezember 1933, als der Präsident die den Arbeitsausschuß betreffende Verfügung erließ. Des Ausschusses Machtbefugnisse waren auf „differences and controversies", die aus des Präsidenten Wiederbeschäftigungsprogramm erwuchsen, begrenzt. Obgleich der Ausschuß keine ausdrückliche Vollmacht besaß, dehnte er aber bald seine Befugnisse auf Fälle aus, die unter den Kodices sich entwickelten. Wenn der Ausschuß Arbeitsstreitigkeiten behandelte, war er befugt, „to consider, adjust and settle them". Auf der Grundlage dieser ziemlich ungenauen Vollmachten begann der Ausschuß, nicht nur Schlichtungs- und Vermittlungsverfahren in Arbeitsstreitigkeiten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern einzuleiten, sondern ging auch dazu über, formale „Entscheidungen" zu fällen. Die Erklärung des Präsidenten ermächtigte den Ausschuß nicht ausdrücklich, Fälle, die über die Auslegung des § 7a entstanden waren, beizulegen zu versuchen. Der Ausschuß übernahm aber die gleichsam gerichtliche Funktion, § 7a im Lichte konkreter Umstände zu interpretieren. Bei der Ausübung seiner Funktionen unterschied der Ausschuß nicht zwischen Streitfällen, die sich im Zusammenhang mit dem Wiederbeschäftigungsprogramm und solchen, die sich unter Kodices ergaben. [32])

Der Präsident ernannte als Mitglieder des Ausschusses 3 Industrievertreter, 3 Vertreter der Arbeiterschaft und einen unparteiischen Vorsitzenden. [33]) Die 3 Vertreter der Arbeiter wurden auf Vorschlag des Beratungsausschusses der Arbeiter ernannt, die 3 Industrievertreter auf Vorschlag des Beratungsausschusses der Industriellen; der Vorsitzende, Senator Wagner von New York, vertrat die Oeffentlichkeit. Alle Mitglieder des Ausschusses versahen dieses Amt ehrenhalber und blieben in ihren anderen amtlichen oder privaten Stellungen. Da sie dem Ausschuß nur einen Teil ihrer Zeit widmen

[32]) Lorwin and Wubnig, a. a. O., S. 93 f.

[33]) Zu den Mitgliedern des Ausschusses gehörten u. a. Prof. Leo Wolman, W. Green, J. L. Lewis und W. M. Leiserson.

konnten, erwies es sich, als die Fälle sich mehrten, als notwendig, das Personal des Ausschusses zu vergrößern. [34])

Im Oktober 1933 richtete der Ausschuß in verschiedenen Teilen des Landes, in denen Arbeitsunruhen losbrachen, Bezirksausschüsse (regional boards) ein. Im ganzen wurden zwanzig solcher Ausschüsse errichtet. Die Anzahl ihrer Mitglieder war von Fall zu Fall verschieden. Sie alle wurden aber nach denselben Grundsätzen wie der Nationale Arbeitsausschuß organisiert. [35])

Die Struktur der Ausschüsse erwies sich für ihre Arbeitsfähigkeit von Bedeutung. Es war vorteilhaft für ihre Schlichtungs- und Vergleichsarbeit, daß Vertreter des Unternehmertums und der Arbeiterschaft hier zusammenarbeiteten. Dies erschwerte aber andererseits die Entwicklung des Ausschusses zu einem gleichsam gerichtlichen Tribunal, das die Fixierung des durch § 7a geschaffenen Rechtszustandes plante.

Der Errichtung der Bezirksausschüsse folgten einige Streitigkeiten mit der NIR-Verwaltung, da es eine Zeitlang nicht klar war, ob örtliche Streitigkeiten vor die Arbeitsausschüsse oder vor die Bezirksbehörden der NIR-Verwaltung gebracht werden sollten, die mit der Durchführung des Wiederbeschäftigungsprogramms des Präsidenten beauftragt waren. Ende September war es aber dem Nationalen Arbeitsausschuß (NLB) gelungen, seine alleinige Zuständigkeit auf diesem Gebiete durchzusetzen.

Nach einer vier Monate langen Tätigkeit des Arbeitsausschusses häuften sich die Fälle, in denen Unternehmer sich weigerten, die Vollmacht des Ausschusses, § 7a zu interpretieren und Richtlinien für die Abhaltung von Kollektiv-Verhandlungen aufzustellen, anzuerkennen. Der Ausschuß wandte sich in dieser schwierigen Lage an den Präsidenten, der am 16. Dezember 1933 eine Verfügung erließ (executive order Nr. 6511), die dem Ausschuß eine definitive administrative Stellung verlieh. In der Verordnung wurde festgestellt, der Ausschuß „shall continue to adjust all industrial disputes, whether arising out of the interpretations or operation of the PRA (President's Re-employment Agreement) or any duly approved industrial code of fair competion, and to compose all conflicts threatening the industrial peace of the country". Die von dem Ausschuß geübte Praxis als ein Tribunal in Arbeitsstreitigkeiten

[34]) Bernheim, a. a. O., S. 195.
[35]) Bernheim, a. a. O., S. 196.

jeglicher Art zu dienen, wurde also bestätigt. Um dies zu bekräftigen, wurden durch die Verordnungen alle von dem Ausschuß in Ausübung seiner Funktionen vorgenommenen Handlungen gebilligt und bestätigt (approved and ratified). Laut der Verfügung wurden dem Ausschuß folgende Aufgaben übergeben:

Die Regelung von Arbeiterstreitigkeiten durch Einleitung von Vergleichs- und Schlichtungsverfahren und durch einen Schiedsspruch, falls beide Parteien sich nicht bereit erklärten, den Ausschuß als Schiedsgericht anerkennen zu wollen; die Errichtung von aus Vertretern beider Parteien bestehenden örtlichen und Bezirksausschüssen; die Ueberprüfung der von diesen Ausschüssen geleisteten Arbeit; außerdem wurde dem Ausschuß die Machtbefugnis verliehen, administrative Regelungen vorzuschreiben. [36])

Trotz der Verordnung des Präsidenten vom 16. Dezember hatte der Ausschuß im Januar mit den größten Schwierigkeiten zu kämpfen. Da große Streiks auszubrechen drohten, wandte sich der Ausschuß erneut an den Präsidenten, der in einer Verordnung vom 1. Februar 1934 (executive order Nr. 6580) den Ausschuß ermächtigte, Wahlen auszuschreiben, in denen die Vertreter der Arbeiterschaft für Kollektiv-Verhandlungen festgestellt werden sollten, falls der Ausschuß von einer wesentlichen Anzahl (substantial number) von Arbeitern dazu aufgefordert wurde. Die Verordnung ermächtigte den Ausschuß ebenfalls, dem Administrator „for appropriate action" den Namen der Unternehmer zu nennen, die sich weigerten, „to recognize or to deal with the authorized representatives of the employees". [37])

Diese Verordnung wurde bereits am 23. Februar 1934 wieder abgeändert. Die Bestimmung, die die Weiterleitung der Fälle an den Administrator der NIRA vorsah, kam in Wegfall. Statt dessen wurde der Ausschuß ermächtigt, Fälle an die Berufungsabteilung der NIRA (Compliance Division) oder an den Generalstaatsanwalt weiterzuleiten, „whenever . . it . . shall find that an employer has interfered with the Board's conduct of an election or has declined to recognize or bargain collectively with the representatives of the employees . . . selected in accordance with Section 7a or has otherwise violated or is refusing to comply with said Section 7a". Die Berufungsabteilung der NIRA erhielt die Anweisung, den von dem

[36]) Lorwin and Wubnig, a. a. O., S. 106 f.
[37]) Dieselben, a. a. O., S. 108.

Ausschuß festgestellten Befund als gegeben hinzunehmen und „to take appropriate action based thereon". Diese Bestimmung nahm der NIRA die Vollmacht, die Befunde des Arbeitsausschusses zu überprüfen und bildete die Berufungsabteilung der NIRA in eine Agentur um, die die Entscheidungen des Ausschusses für Arbeitsfragen zur Geltung zu bringen hatte.

Etwa um dieselbe Zeit legte Senator Wagner dem Senate einen Gesetzesvorschlag vor, der Abhilfe in Arbeitsstreitigkeiten schaffen sollte. Er beabsichtigte, durch ein neues Gesetz, der Labor Dispute Bill, [38]) dem Ausschuß eine gesetzliche Grundlage zu schaffen. Der Vorschlag enthielt außerdem Bestimmungen, die den Gewerkschaften volle rechtliche Anerkennung geben und Kollektiv-Verhandlungen allgemein einführen sollten. Die Betriebsvereine sollten allmählich ausgeschieden werden. Der Vorschlag wurde beiseite geschoben. Statt dessen wurde am 19. Juni der „gemeinsame Beschluß" (joint resolution Nr. 19) veröffentlicht, der den Präsidenten ermächtigte, einen Ausschuß oder Ausschüsse zu schaffen, die während der Dauer der NIRA die Vollmacht erhalten sollten, Arbeitsstreitigkeiten zu untersuchen und Wahlen der Vertreter der Arbeiterschaft durchzuführen. [39])

Am 26. Juni errichtete der Präsident den Nationalen Werft- und Hafenarbeiter-Ausschuß und nahm dadurch dem Nationalen Arbeitsausschuß die Zuständigkeit über den bedeutendsten Arbeitsstreitfall des Tages. Am 25. März hatte der Präsident einen besonderen Ausschuß für die Automobilindustrie errichtet, und im Juni folgte die Ernennung eines Ausschusses für die Stahlindustrie. Dadurch wurde die Zuständigkeit des Arbeitsausschusses immer mehr eingeengt. Schließlich errichtete der Präsident am 29. Juni den National Labor Relations Board, [40]) (Nationaler Ausschuß für Arbeitsbeziehungen), der an die Stelle des Nationalen Arbeitsausschusses (National Labor Board) trat. Der alte Ausschuß löste sich auf, der neue nahm seine Arbeit am 9. Juli 1934 auf.

[38]) 73 Cong. 2. Sess., S. 2926, 1. März 1934. Siehe Lorwin and Wubnig, Kap. IX; siehe auch Landis, a. a. O., S. 619. Dieser Gesetzesvorschlag soll noch in anderem Zusammenhang besprochen werden.

[39]) Lorwin and Wubnig, a. a. O., S. 115. Alle diese Ereignisse werden ausführlich in Kap. XII diskutiert.

[40]) Executive Order Nr. 6763.

2. Der Nationale Ausschuß für Arbeitsbeziehungen.
(National Labor Relations Board (NLRB)

Der durch die Verordnung des Präsidenten vom 29. Juni errichtete Ausschuß besaß folgende Machtbefugnisse und Aufgaben: [21])

1. Der Ausschuß konnte jeden Streitfall, auf den § 7a des NIR-Gesetzes Anwendung fand, und jeden Streitfall, der den zwischenstaatlichen Handel berührte, untersuchen.
2. Er konnte Wahlen der Arbeitervertreter in allen Fällen, in denen sie als im öffentlichen Interesse erwünscht schienen, anordnen und durch diese Wahlen bestimmen lassen, welche Personen oder Organisationen die rechtmäßigen Vertreter der Arbeiter in Kollektiv-Verhandlungen seien.
3. Er konnte in allen Fällen, in denen ein Verstoß gegen § 7a vorlag, Vernehmungen anordnen und den von ihm festgestellten Befund veröffentlichen.
4. Er konnte mit der Einwilligung des Präsidenten Vorschriften und Regeln erlassen, die er zur Durchführung seiner Untersuchungen und zur Sicherung der Freiheit des Wahlrechtes für nötig erachtete.
5. Er konnte dem Präsidenten Vorschriften und Regeln für die Gestaltung der Arbeitgeber-Arbeitnehmerbeziehungen und für Arbeitervertretungen vorschlagen, die der Präsident kraft der ihm durch § 10a des NIR-Gesetzes verliehenen Machtbefugnis allgemein vorschreiben konnte.
6. Er konnte, falls beide Parteien einwilligten, die Funktion eines Schiedsgerichts übernehmen.

In Fällen, in denen der Ausschuß die Durchführung einer Wahl anordnete, besaß er die Vollmacht, Zeugen zu vernehmen und Anordnungen zu erlassen, die durch die Bundesgerichte überprüft und zur Geltung gebracht werden konnten. Jeder, der wissentlich gegen eine vom Ausschuß verfügte Regelung, die vom Präsidenten bestätigt worden war, verstieß, konnte zu einer Geldstrafe bis zu 1000 $ oder einer Gefängnisstrafe bis zu einem Jahr oder zu beiden verurteilt werden. Allerdings verzichtete der Präsident auf die Anwendung dieser wie auf die der übrigen in dem NIR-Gesetz ent-

[21]) Lorwin and Wubnig, S. 292.

haltenen Strafbestimmungen. In allen anderen Fällen besaß der Ausschuß aber keinerlei Machtbefugnisse, um die Durchführung seiner Entscheidungen zu erlangen. Er konnte sich nur, falls man sich weigerte, seine Anordnungen durchzuführen, an die NRA oder an das Justizministerium wenden. [42])

Der Ausschuß war autonom in allen Fällen, die in sein Bereich fielen. Keine andere Regierungsstelle durfte sich in einen von ihm aufgegriffenen Streitfall einmischen oder den von ihm festgestellten Befund umstoßen. Dies bedeutete, daß der Ausschuß unabhängig vom Arbeitsministerium war und auch, daß die NIR-Verwaltung sich nicht in seine Arbeit einmischen konnte.

Der NLRB in Washington bestand aus 3 unparteiischen Mitgliedern, die vom Präsidenten ernannt wurden. Sie wurden vollamtlich beschäftigt, da die Erfahrungen, die man in den vorhergehenden Monaten mit ehrenamtlichen Kräften gemacht hatte, nicht zufriedenstellend gewesen waren. Da der Ausschuß eine gleichsam gerichtliche Funktion ausüben sollte, wurden nur Personen, die fachlich vorgebildet waren und Erfahrungen in der Behandlung von Arbeitsstreitfragen aufweisen konnten, zu seinen Mitgliedern ernannt. Sein erster Vorsitzender war Mr. Lloyd K. Garrison, der Dekan der juristischen Fakultät der Universität von Wisconsin. [43])

Der nationale Ausschuß organisierte ein System von 17 Bezirksausschüssen, die aus einem Vertreter der Unternehmer, einem Vertreter der Arbeiterschaft und einem unparteiischen Vorsitzenden, dem sog. Bezirksdirektor, bestanden. Ihre Hauptaufgabe bestand darin, Schlichtungsverfahren einzuleiten und in ihrem Bereich aufkommende Streitfälle für ein etwa nötig werdendes Schiedsgerichtsverfahren in Washington vorzubereiten. [44]) Da der Ausschuß in Washington eine gerichtliche Funktion einnehmen sollte, versuchte er im allgemeinen nicht einen Ausgleich zustande zu bringen, sondern überließ dies den Bezirksdirektoren, die angewiesen waren, einen Ausgleich unter Bedingungen zu vermitteln, „which were in harmony with the provision of 7a as interpreted by the NIRB". [45])

---

[42]) Lorwin and Wubnig, a. a. O., S. 292 f; siehe auch Bernheim, a. a. O., S. 199—203.

[43]) Dieselben, a. a. O., S. 295 f; siehe auch Bernheim, a. a. O., S. 196.

[44]) Lorwin and Wubnig, a. a. O., S. 296.

[45]) „Functions of the NLRB and the Regional Labor Boards", herausg. v. d. NLRB am 31. Okt. 1934, Abschn. 11c; zit. in Lorwin and Wubnig, a. a. O., S. 298 f.

In Fällen, in denen es sich um die Interpretation des § 7a handelte, sollten die Bezirksausschüsse Grundsätze nicht Gründen der Zweckmäßigkeit opfern (they were not to sacrifice „principles" to „expediency"), hieß es in der gleichen Verordnung. Sie sollten aber auch nicht auf einer legalistischen Interpretation des § 7a bestehen, wo „genuinely harmonious relationships could best be brought about by agreement".

Mr. Lloyd K. Garrison, der erste Vorsitzende des NLRB, betonte in einem Artikel im Februar 1935, welch' gute Arbeit die Bezirksausschüsse geleistet hätten. Er schrieb: [46])

„There were invaluable services performed by the Regional Labor Boards in amicable disposing of thousands of 7a controversies during the past year without recourse to Washington".

Der NLRB übernahm die Funktion eines Schiedsgerichtes besonders in solchen Fällen, in denen § 7a keine Rolle spielte. Er war immer bereit, einen Schiedsspruch zu fällen, wenn beide Parteien dies wünschten. Die Bezirksgerichte konnten ebenfalls die Funktionen eines Schiedsgerichtes ausüben, doch wurde den Bezirksdirektoren empfohlen, nach Möglichkeit keine Schiedssprüche zu fällen, da diese den Parteien mißfallen konnten, was die Ausübung der Vergleichsfunktionen der Direktoren erschweren konnte. [47])

Der nationale Ausschuß (NLRB) versah sowohl schiedsrichterliche Funktionen als auch die Funktion eines Schlichtungsausschusses. Die Zahl der Fälle, in denen beide Parteien sich bereit erklärten, den Schiedsspruch des NLRB anzuerkennen, war aber gering. Die Entscheidungen des Nationalen Ausschusses waren in Fällen, die nicht aus Streitfragen um § 7a entstanden waren, weder bindend noch endgültig. Der von dem NLRB festgestellte Befund wurde auch nicht von den Gerichtshöfen anerkannt, so daß, falls der NLRB einen Fall einem Gerichtshof zur Durchführung übertrug, der Fall von neuem aufgerollt werden mußte, was eine Entscheidung oft lange hinauszog. Der NLRB konnte sich auch, falls eine Partei sich weigerte, seinen Entscheid anzuerkennen, an die NIR-Verwaltung wenden, die dann der betreffenden Firma verbot, den „Blauen

[46]) Lloyd K. Garrison „7-A and the Future, in Survey Graphic, 1935, S. 95; im gleichen Jahrg. d. Survey Graphic ist ein anderer interessanter Art. veröffentlicht worden: „New Techniques in Labor Settlements", S. 159 ff.

[47]) Bernheim, a. a. O., S. 204.

Adler", [48]) das Zeichen der NIRA, weiterzuführen. Die Entfernung des „Blauen Adler's" hatte aber nur so lange Erfolg, als die Oeffentlichkeit dieses Zeichen respektierte. In 50 % der Fälle, in denen im Sommer 1934 dies Zeichen entfernt wurde, folgte auf diese Maßnahme nicht die Durchführung des Entscheids. [49]) Die Entfernung des „Blauen Adler's" hatte auch nicht für alle Unternehmer dieselbe Bedeutung. Unternehmer, die von staatlichen Aufträgen abhängig waren, wurden durch den Verlust des Adlers schwer geschädigt, während andere dadurch nicht viel verloren. So befand sich der NLRB in der seltsamen Lage, daß einerseits seine Befunde als endgültig galten (in § 7a-Fällen) und von der NIR-Verwaltung wie von anderen Regierungsstellen nicht umgestoßen werden konnten, während er andererseits nicht in der Lage war, seine Entscheidungen durchführen zu können.

3. Die industriellen Ausschüsse. (Industrial Boards)

Neben dem NLRB und seinen Bezirksausschüssen waren zum Teil bei der Aufstellung der industriellen Kodices, zum Teil aber auch unabhängig davon, eine Anzahl von Ausschüssen für gewisse Industrien wie die Textil-, die Stahl-, die Petroleum- und die bituminöse Kohlenindustrie — abgesehen von dem schon erwähnten Ausschuß für die Hafen- und Werftarbeiter — geschaffen worden. Ihr Aufbau war verschieden, ebenso wie die ihnen gestellten Aufgaben. Alle aber sollten in Streitfällen, die sich aus den Bestimmungen der Kodices ergaben, vermitteln und entscheiden. Einige dieser Ausschüsse waren nur in Fällen, in denen ein Verstoß gegen die Bestimmungen ihres Kodex vorlag, zuständig; andere befaßten sich auch mit der Auslegung des § 7a. Die Entscheidungen einiger dieser Ausschüsse konnten von ihren zuständigen Kodexbehörden überprüft werden, wogegen die Gewerkschaften heftig protestierten,

---

[48]) Der ‚Blaue Adler' war das Zeichen der NIRA. Unternehmer, die das Wiederbeschäftigungsprogramm des Präsidenten unterzeichnet hatten und sich seinen Anordnungen fügten, erhielten, wie auch die Unternehmer, die einen vom Präs. bestätigten Kodex unterschrieben hatten, als Zeichen ihrer Zusammenarbeit mit der NIRA Plakate und Abzeichen mit dem Zeichen der NIRA, dem ‚Blauen Adler'.

[49]) L. K. Garrison „7-a and the Future", Survey Graphic, Februarheft 1935, S. 53.

da sie die mit der Verwaltung der Kodices beauftragten Behörden, die sich aus den Unternehmern der betreffenden Industrie zusammensetzten, nicht als die geeigneten Stellen ansahen, um Arbeitsstreitigkeiten, an denen sie selbst interessiert waren, zu beurteilen. [50])

In Fragen der Zuständigkeit der verschiedenen industriellen Ausschüsse, des nationalen Ausschusses (NLRB) und der NIR-Verwaltung, herrschte nach einigen Monaten eine ziemliche Verwirrung. Das Problem der erforderlichen Durchführung der von den Ausschüssen gefällten Entscheidungen wurde von Tag zu Tag dringender. Als die allgemeine Verwirrung, die dieses System in der Oeffentlichkeit hervorrief, wuchs und das Ansehen der Ausschüsse sank, weigerten sich die Unternehmer immer häufiger, die Entscheidungen der Ausschüsse durchzuführen. Die Lage, in der die Arbeitsausschüsse sich befanden, schon bevor sie durch das Urteil des Obersten Gerichtshofs, das das NIR-Gesetz als verfassungswidrig erklärte, ihrer Funktionen beraubt wurden, wird am besten durch eine Erklärung des NLRB selbst charakterisiert, der im Februar 1935 zu der Feststellung gelangte: [51])

„The Board is powerless to enforce its own decisions. In the ultimate analysis its ‚findings' and ‚orders' are nothing more that recommendations".

e) Die Entwicklung des „Gewohnheitsrechtes" des § 7a durch die Nationalen Arbeitsausschüsse.

Die Arbeitsausschüsse, die eine gleichsam gerichtliche Funktion ausübten, entwickelten die Theorie des § 7a und stellten gewisse Prinzipien auf, die als rechtliche Basis für das Nationale Gesetz der industriellen Beziehungen des Jahres 1935 dienten.

Eine der ersten Fragen, die nach dem Erlaß des § 7a aufgeworfen wurde, war die, ob die Arbeiter bei der Wahl ihrer Vertreter auf Personen, die in demselben Werke arbeiteten, beschränkt seien. Diese Frage rührte an die alte Streitfrage: freie Gewerkschaften wider Betriebsvereinigungen. Sie wurde durch die erste Entscheidung des NLB geklärt im Falle der Berkley Woolen

[50]) Bernheim, a. a. O., S. 204—215.

[51]) National Labor Relations Board, Veröffentlichung v. 13. Febr. 1935, S. 7; zit. bei Bernheim, a. a. O., S. 215.

Mills of Martinsburgh West Virginia v. United Textile Workers of America. Der Ausschuß entschied hier: [52])

„We fail to see how it is possible to put any interpretation on the phrase „representatives of their own choosing" which would make it necessary for employees to choose these representatives from a particular class or particular group. The statement to the effect that representatives must be chosen by the employees cannot by any reasonable interpretation be deemed to mean that the representatives must be chosen from the employees. To give the code the interpretation sought by the company would nullify the employee's right to organize as they choose, for, in effect, it would limit each employees organization to the individual plant, and would prevent the employees of a plant from joining any organization already in existence. Such a result would be opposed to both the letter and the intend of the NIRA".

Der Ausschuß berief sich auf die Regel der Vernunft als er erklärte, „that employees have the right to choose anyone they wish as their representatives, and are not limited in their choice to fellow employees". Er erklärte ferner, des Arbeitgebers Weigerung, mit den Vertretern seiner Arbeiter zu verhandeln, weil sie nicht in seiner Fabrik beschäftigt seien, sei „an attempt to interfere with and restrain the employees in the designation of their representatives, and is a violation of the code . . . . as well as a violation of the . . . . . act".

Einer der berühmtesten Fälle, in denen die Frage: freie Gewerkschaft wider Betriebsvereinigung aufgeworfen wurde, ist der Fall der Budd Manufacturing Company v. United Automobile Workers Federal Labor Union.

Der Ausschuß erklärte hier: [53])

„ . . . . For an employer to sponsor a particular labor organization, to prepare a plan of organization, and to formulate a constitution where under the choice of representatives is limited and the right to vote is restricted is hardly compatible with that self-organization which the statute sanctions. Where, in addition, the employees are not afforded an opportunity to express either their approval or disapproval of the proposed form of organization, it is evident that there has been no free exercise of choice on their part. Both the selection of a form of organization and the designation of representatives, as well as the method of designation, are placed by Section 7a within the exclusive control of the workers. The law does not tolerate any impairment of the freedom of self-organization".

Der NLB vertrat den Standpunkt, daß der Wunsch, Vertreter für Kollektiv-Verhandlungen zu wählen, zuerst von den Arbeitern geäußert werden müßte. Eine Betriebsvereinigung konnte als recht-

---

[52]) Decisions of the National Labor Board, Bd. I, S. 5 f; siehe auch Lorwin and Wubnig, S. 139 f.

[53]) Decisions of the National Labor Board, Bd. I, S. 59 f.

mäßige Vertretung der Arbeiterschaft unter folgenden Bedingungen angesehen werden:

1. Der Gedanke zur Errichtung der Vereinigung hatte aus den Reihen der Arbeiterschaft zu kommen und mußte von ihnen in die Tat umgesetzt werden.
2. Falls der Gedanke von der Betriebsleitung stammte, mußte er der Arbeiterschaft zur Annahme oder Ablehnung vorgelegt werden, was in einer geheimen Wahl zu erfolgen hatte, bei welcher die Arbeiter entweder „ja" oder „nein" wählen konnten, oder — noch besser — gefragt wurden, ob sie von einer freien oder Betriebsgesellschaft vertreten werden wollten. Es mußte absolut klar gestellt werden, daß es der Wunsch einer Mehrheit der Arbeiter sei, ihre Interessen von der Betriebsgewerkschaft vertreten zu lassen.

Eine der Hauptaufgaben des Ausschusses bestand in der Vorbereitung und Ueberwachung der Wahlen, in denen die Vertreter der Arbeiterschaft festgestellt werden sollten. Der Ausschuß ordnete in folgenden Fällen das Abhalten einer Wahl an:

1. Wenn ein Streik ausgebrochen war oder auszubrechen drohte, da der Arbeitgeber die Vertreter oder Führer einer Gewerkschaft oder eine Gewerkschaft als solche nicht als die Vertretung seiner Arbeiter anerkennen wollte.
2. In Fällen, in denen eine größere Anzahl Arbeiter sich an den Ausschuß mit der Bitte wandte, eine Wahl einzuleiten.

Die Freiheit der Arbeiter, ihre Vertreter zu wählen, ist aber nur ein einleitender, wenn auch durchaus wesentlicher Schritt zu dem Vorgang, auf den der Ausdruck „collective bargaining" sich bezieht. Das Recht und die Möglichkeit, Kollektiv-Verhandlungen durchzuführen, war wohl das größte Zugeständnis, das das NIR-Gesetz der organisierten Arbeiterschaft machte. In den meisten Fällen, die der Ausschuß zu entscheiden hatte, war das Recht der freien Wahl der Vertreter mit der Frage des Rechtes, Kollektiv-Verhandlungen zu führen, verquickt. Der NLB setzte das Zustandekommen von Kollektiv-Verhandlungen als wünschenswert voraus. Für eine positive Durchführung dieser Verhandlung im Sinne der NIRA setzte er folgendes fest:

1. Als Voraussetzung eine beiderseitige Verpflichtung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, zu verhandeln, bevor sie zu anderen Mitteln griffen.

2. Eine Kundgebung des beiderseitigen Willens, ein Uebereinkommen zu erreichen (a manifestation by both parties of a will to agree).
3. Bemühungen auf beiden Seiten, ein zweiseitiges Abkommen abzuschließen.
4. Ein formales Uebereinkommen (wenn möglich schriftlich) als Endergebnis der Verhandlungen.

Diese Forderungen wurden in der Entscheidung des NLB im Falle National Lock im Februar 1934 klar zum Ausdruck gebracht. In der Entscheidung heißt es: [54])

„The collective bargaining envisaged by the statute involves a duality of obligation — an obligation on the part of employees to present grievances and demands to the employer before striking, and an obligation on the part of the employer to discuss differences with the representatives of the employees and to exert every reasonable effort to reach an agreement on all matters in dispute".

Mit der Frage der Durchführung von Kollektiv-Verhandlungen ist die Frage der „Anerkennung einer Gewerkschaft" (union recognition) eng verbunden. Mit dem Ausdruck „Anerkennung der Gewerkschaft" ist die Bereitschaft des Arbeitgebers gemeint, mit der Gewerkschaft als Vertretung seiner Arbeiterschaft zu verhandeln, und mit ihr ein Abkommen abzuschließen. Für die organisierte Arbeiterschaft hatte die „Anerkennung der Gewerkschaft" die größte Bedeutung. Denn sie war ausschlaggebend für ihre Stellung im industriellen Leben und für die ihr gegebenen Möglichkeiten, die Wünsche ihrer Mitglieder zu erfüllen und somit eine feste Mannschaft zu erhalten. Für den den Gewerkschaften feindlich gegenüberstehenden Unternehmer aber bedeutete die Anerkennung der Gewerkschaften eine Bedrohung seiner Stellung als „Herr im Haus". Sie verpflichtet ihn zur Annahme gewisser Methoden, die ihm zuwider waren. Es dauerte lange, bis der NLB hier einen klaren Standpunkt einnahm.

Der National Labor Board hat durch seine Entscheidungen, in denen er § 7a des NIR-Gesetzes interpretierte, die Grundlage für ein „Gewohnheitsrecht" der industriellen Beziehungen gelegt. Der National Labor Relations Board, der in erster Linie gleichsam gerichtliche Funktionen ausübte, hat diese Anfänge verbreitert und ergänzt. Seine allgemeine Stellungnahme diesen Fragen gegenüber begründete er in dem Falle der Houde Engineering Cor-

[54]) Decisions, a. a. O., Bd. I, S. 15—20.

poration v. United Automobile Workers Federal Labor Union Nr. 18839 vom 30. August 1934: [55])

„Section 7a must be construed in the light of the traditional practices with which it deals, and the traditional meanings of the words it uses. When it speaks of ‚collective bargaining' it can only be taken to mean that long-observed process whereby negotiations are conducted for the purposes of arriving at collective agreements governing terms of employment for some specific period. And in prohibiting any interference with this process, it must have intended that the process should be encouraged, and that there was a definite good to be obtained by promoting the stabilization of employment relations through collective agreements".

§ 7a hat zweifellos auf die rechtliche Stellung der Gewerkschaften einen bedeutenden Einfluß ausgeübt. Er entwickelte die in dem Eisenbahnarbeitergesetz von 1926 und der dem Norris-La Guardia-Gesetz von 1932 vorangestellten Erklärung enthaltenen Tendenzen weiter fort und setzte sie allgemein in die Praxis um. Ihm lag die Absicht zu Grunde, den Gewerkschaften in der „industriellen Selbstverwaltung" eine feste Stellung einzuräumen. Die Grundsätze dieses von dem Arbeiterausschuß aufgestellten „Gewohnheitsrechtes" fassen Lorwin und Wubnig wie folgt zusammen:

1. Es war für Unternehmer ungesetzlich, ihren Arbeitern gegen ihren Willen Vertreter für Kollektiv-Verhandlungen aufzuzwingen.
2. Den Arbeitern stand es frei, zwischen freien Gewerkschaften und Betriebsvereinen als ihren rechtmäßigen Vertretern zu wählen.
3. Die Regierung war entschlossen, Streitfragen in dieser Hinsicht durch Veranstaltung von geheimen Wahlen unter der Aufsicht ihrer Behörden zu klären.
4. Die Arbeitsausschüsse waren ermächtigt, die Abgrenzung der Gruppen, mit deren Vertretern verhandelt werden sollte, zu bestimmen.
5. Die Arbeiterorganisation, die von der Mehrheit der Arbeiter als ihre Vertretung gewählt worden war, war berechtigt, als die Vertretung aller Arbeiter aufzutreten.
6. Die Unternehmer sind verpflichtet, die großen Gewerkschaften anzuerkennen und mit ihnen zu verhandeln.
7. Die Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sind verpflichtet, jede Anstrengung zu machen, um zum Abschluß eines Uebereinkommens zu gelangen.
8. Kein Unternehmer darf einen Arbeiter wegen seiner Mitglied-

[55]) Houde Engineering Corp. v. United Automobile Workers Federal Labor Union, Nr. 18839 (30. Aug. 1934), Decisions of the NLRB, Bd. I, S. 35—44.

schaft in einer Gewerkschaft entlassen oder irgendwie benachteiligen. [56])

Diese Grundsätze geben der in Paragraph 7a geforderten Kontraktfreiheit ihren bestimmten Inhalt. Die Anwendung dieser Grundsätze sieht vor, daß die Bundesregierung zur Regelung der industriellen Beziehungen beitragen sollte durch die Errichtung der nötigen Schlichtungsausschüsse und Schiedsgerichte.

f) Geschichte und Bestimmungen des National Labor Relations-Gesetzes.

Ende Februar 1934 war Senator Wagner von New York, der Vorsitzende des National Labor Board (NLB) zu der Ueberzeugung gekommen, daß es notwendig sei, den National Labor Board auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen. Die Unfähigkeit des durch Verordnung errichteten Board's, die Arbeitsunruhen, die durch § 7a veranlaßt worden waren, beizulegen, hatte sich klar erwiesen.

Das von Senator Wagner und seinen Anhängern entworfene Gesetz — the Labor Disputes Bill — hatte eine dreifache Zielsetzung: [57])

1. Arbeitnehmern in Verhandlungen mit Arbeitgebern die gleiche Machtstellung zu verleihen (to equalize bargaining power of employers and employees);
2. freundschaftliche Vergleiche in Streitigkeiten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern herzustellen;
3. einen Nationalen Arbeitsausschuß (National Labor Board) zu errichten.

Dem Gesetz wurde eine Einleitung vorangesetzt, in der erklärt wurde, daß die Tendenzen des modernen Wirtschaftslebens zu Integration und Zentralisation der wirtschaftlichen Kontrolle seit langem „the balance of bargaining between the industrial employer and the individual employee" zerstört hätten. Der einzelne unorganisierte Arbeiter ist — in den Worten des Gesetzes — „helpless to exercise actual liberty of contract, to secure a just reward of his services and to preserve a decent standard of living". Die unzulängliche Anerkennung des Rechtes der Arbeitnehmer „to bargain collectivelly through representatives of his own choosing

[56]) Siehe Lorwin and Wubnig, a. a. O., S. 450f.
[57]) Siehe Lorwin and Wubnig, a. a. O., S. 232—245.

has caused strikes, lockouts, and similar manifestations of economic strife", und hat als Folge davon den Verkehr behindert und die allgemeine Wohlfahrt bedroht.

Im Hinblick auf alle diese Ueberlegungen erklärt das Gesetz, der Kongreß beabsichtige mit seiner neu eingeschlagenen Politik „to remove obstructions to the free flow of commerce, ... to encourage the establishment of uniform labor standards" und „to provide for the general welfare", in dem er die Hindernisse, die der Organisation der Arbeiter in den Weg gestellt würden, wegräumen und den Zusammenschluß der Arbeiter begünstigen wolle. Die Stellung der Arbeiter in Verhandlungen mit den Unternehmern müsse gestärkt und Institutionen zur friedlichen Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten errichtet werden. Diese Erklärung war auf der Ideologie der Gewerkschaften aufgebaut, aber sie stützte sich formal auf die traditionellen Machtbefugnisse der Regierung über den zwischenstaatlichen Handel und die Förderung der öffentlichen Wohlfahrt.

Abschnitt 3 des Gesetzesvorschlags enthielt eine Reihe von Definitionen, die mit wenigen Abänderungen in das Gesetz von 1935 aufgenommen worden sind.

Die wichtigsten Teile der Labor Disputes Bill waren aber, vom Standpunkt der organisierten Arbeiterschaft aus gesehen, Abschnitt 4 und 5. Abschnitt 4 definierte die Rechte der Arbeitnehmer folgendermaßen:

„Employees shall have the right to organize and join a labor organization, and to engage in concerted activities either in labor organizations or otherwise, for the purpose of organising and bargaining collectively through representatives of their own choosing or for other purposes of mutual aid or protection".

Die in § 7a des NIR-Gesetzes aufgestellten Grundsätze finden hier eine genauere Formulierung. Als Ergänzung des Rechtes, sich einer Gewerkschaft anzuschließen, wird hier die Anerkennung der Gewerkschaft verlangt.

Abschnitt 5 verbietet den Unternehmern, gewisse Methoden zur Behinderung des Organisationsrechtes der Arbeiter anzuwenden, die als „unfair labor practices" gekennzeichnet werden. Der Tätigkeit der Gewerkschaften wurden aber keine entsprechenden Grenzen gesetzt. In § 303 wurde ausdrücklich erklärt, daß das Streikrecht in keiner Weise eingeschränkt werden solle. Die Bestimmungen des Abschnitts 5 sind in abgemilderter Form in das Gesetz von 1935 aufgenommen worden.

Durch Teil II der Labor Disputes Bill wäre ein National Labor Board mit folgenden Aufgaben errichtet worden:

1. Arbeitsstreitigkeiten zu schlichten und beizulegen;
2. „unfair labor practices" durch Einhaltebefehle einzuschränken;
3. als Schiedsgericht zu dienen, falls beide Parteien dies wünschen sollten;
4. Untersuchungen vorzunehmen und in Streitfällen die rechtmäßigen Vertreter der Arbeiter festzustellen.

Das Gesetz erhielt außerdem Strafbestimmungen „for any person who shall willfully assault, resist, impede, or interfere with any member of the Board or any person of its agents in the performance of its duties".

Gegen dieses Gesetz erhob sich sehr bald ein wohl organisierter Widerstand. Fast jede Unternehmerorganisation des Landes, sowie einzelne bekannte Unternehmerpersönlichkeiten, traten dem Erlaß des vorgeschlagenen Gesetzes entgegen. Vertreter zahlreicher Betriebsvereinigungen (company unions), besonders in der Eisen- und Stahlindustrie, sprachen ebenfalls gegen das Gesetz, das auch von dem „linken Flügel" der organisierten Arbeiterschaft abgelehnt wurde, mit der Begründung, daß es Streiks unterdrücke und zwangsweise staatliche Schiedsgerichte einführe.

Die vielen Einwände, die gegen das vorgeschlagene Gesetz erhoben wurden, lassen sich in vier Punkten zusammenfassen:

1. Das Gesetz sei wirtschaftlich ungesund, da es dazu beitrüge, Arbeitsstreitigkeiten eher zu veranlassen als sie beizulegen.
2. Das Gesetz sei einseitig, da es nur der einen industriellen Gruppe, den Unternehmern, Beschränkungen auferlege, während es die Tätigkeit der Gewerkschaften unbehindert lasse.
3. Aus konstitutionellen Gründen sei das Gesetz abzulehnen. Es dehne die Machtbefugnis der Bundesregierung über „interstate commerce" und „the general welfare" außerordentlich aus und verleihe dem Labor Board willkürliche administrative Vollmachten, wobei im übrigen die Gefahr bestehe, daß der Labor Board § 7a nicht seinem „wahren" Sinn gemäß auslege.
4. Durch das Gesetz würden übereilte und unreife grundlegende Reformen zu einer Zeit eingeführt, wo ein Notgesetz zur Beschleunigung des wirtschaftlichen Wiederaufbaus am Platze sei.

Alle diese Argumente brachte James A. Emery, der Vertreter der Nationalen Vereinigung der Unternehmer (National Association of Manufacturers) in seiner Rede im Senat vor: [58])

„We will demonstrate that it is not an exercise of the commerce power of Congress, but a deliberate and indefensible invasion of the right (that is, of the states) to regulate ... local employment conditions ... But assuming the bill were within the commerce power the administrative body established, the authority proposed, the manner of its exercise, are arbitrary, destructive of the fundamental rights of the parties, and vest in an administrative body the determination of facts and law without judicial review, that may be adjudicated only by a court". [58])

Er fuhr fort:

„The Wagner bill will stimulate complaints, promote the interruption of employment and deliberately undertake by its definitions and operation to force employees into one form of labor organization — the union. It will secure through the union, monopolistic control, assuring the unrestricted use of the strike, and thus confer the power to assess the public with the costs of sustaining a labor monopoly, established with federal aid, relieved of appropriate control, and without corresponding responsibility for the acts of its agents".

Das Gesetz wurde unterstützt von den Mitgliedern des National Labor Board's, von den Führern der American Federation of Labor (A. F. of L.) (Mr. W. Green, Mr. J. L. Lewis and Mr. S. Hillman sprachen im Senat für den Erlaß des Gesetzes), außerdem von Regierungsbeamten und Universitätsprofessoren, die sich mit Arbeiterfragen beschäftigten. Sie alle sahen das Gesetz als eine Maßnahme an, die zur Klärung der durch § 7a der NIRA geschaffenen Lage beitragen würde. Die § 7a zu Grunde liegenden Prinzipien seien nicht zur Auswirkung gekommen, erklärten sie, da die Arbeitgeber durch die Errichtung von Betriebsvereinen dies zu hintertreiben versucht hätten. Diese Betriebsvereine würden nicht nur die Prinzipien der NIRA bedrohen, „but the very freedom of the American people". [59]) Sie argumentierten ferner, daß ein Mittel gefunden werden müßte, um die Arbeitgeber zu zwingen, die ihnen durch § 7a auferlegten Verpflichtungen zu erfüllen. Denn durch die Weigerung der Arbeitgeber, Gewerkschaften als die rechtmäßig gewählten Vertreter ihrer Arbeiter anzuerkennen, stände das Recht der Arbeiterschaft, Kollektiv-Verhandlungen zu führen, nur auf dem Papier. Senator Wagner erklärte ausdrücklich, der Fehler des § 7a läge darin, „that it restated the right of employees to bargain collectively, but did not impose upon the employers the duty to

[58]) Hearings on S. 2926, S. 341; zit. in Lorwin and Wubnig, a. a. O., S. 250f.

[59]) Hearings on S. 2926, S. 191; zit. in Lorwin and Wubnig, a. a. O., S. 252.

recognize representatives". Die Nichtbeachtung dieser beiderseitigen Verpflichtung „caused more than 70 per cent of the disputes coming before the NLB. The new bill, therefore, provides that employers shall recognize those chosen by their workers and shall make efforts to arrive at satisfactory agreements . . . . ".[60])

Der Gesetzesvorschlag wurde dem Komitee des Senats für Arbeits- und Erziehungsfragen überwiesen. Während das Komitee sich noch mit dem Gesetz beschäftigte, brachen im Frühjahr 1934 von neuem Arbeitsunruhen aus, die sich rasch ausbreiteten und durch Gewalttätigkeiten auszeichneten. Fast in allen Fällen handelte es sich um die Anerkennung der Gewerkschaften. Diese Streikwelle beschleunigte die Beratungen des Komitees. Das Gesetz wurde in weitgehend abgeänderter Form unter dem Namen National Industrial Adjustment Bill dem Senat Ende Mai 1934 wieder vorgelegt.[61])

Der Tonfall des Gesetzes war stark abgemildert worden. Alle Hinweise auf die „Verhandlungsgleichheit" fehlten. Landwirtschaftliche Arbeiter, Hausangestellte und Betriebe mit weniger als 10 Beschäftigten wurden aus dem Bereich des Gesetzes ausgeschlossen. Die Liste der „Rechte der Arbeitnehmer", die in dem ursprünglichen Gesetzesvorschlag enthalten war, wurde herausgestrichen. Die „unfair labor practices" wurden verringert und abgeschwächt. Außerdem sah das neue Gesetz nur die Errichtung eines Arbeitsschlichtungsausschusses im Arbeitsministerium vor.

Ueber diese National Industrial Adjustment Bill ist im Senat niemals abgestimmt worden. Es schien, als ob der Kongreß auseinandergehen würde, ohne eine gesetzliche Neuregelung der industriellen Beziehungen zu treffen. In den letzten Tagen sandte aber Präsident Roosevelt den Vorsitzenden des Senats wie des Repräsentantenhauses je den Text einer von ihm vorgesehenen Verfügung zu. Mit einigen Abänderungen wurde der Erlaß dieses Gesetzes am 15. Juni 1934 als Public Resolution Nr. 44[62]) vom Kongreß beschlossen und vom Präsidenten unterzeichnet. Von den Bestimmungen des Gesetzesvorschlags des Senators Wagner wurde aber in der Verordnung der im vorangegangenen Kapitel besprochene

---

[60]) Hearings on S. 2926, S. 8; zit. in Lorwin and Wubnig, a. a. O., S. 253 f.

[61]) 73. Cong. sess., S. 2926 (rep. 1184).

[62]) Labor Disputes Law, Public Resolution Nr. 44 (H. J. Res. 375); approved June 19, 1934. Der Text ist in Landis, a. a. O., S. 619 abgedruckt.

National Labor Relations Board errichtet mit den Aufgaben, Wahlen der Vertreter der Arbeiterschaft anzusetzen und sie zu überwachen und Arbeitsstreitigkeiten zu untersuchen. Die Erfahrungen des somit errichteten Ausschusses trugen dazu bei, den Weg für die National Labor Relations Bill des Jahres 1935 zu ebnen.

Die National Labor Relations Bill war vom Senat bereits angenommen (am 16. Mai) und von dem Komitee für Arbeitsfragen des Repräsentantenhauses befürwortet worden, als die NIRA Kodices vom Obersten Gerichtshof in der Entscheidung im Falle U. S. v. Schechter Poultry Corporation verfassungswidrig erklärt wurden. Der NLRB bestand zwar noch dem Namen nach bis zum 16. Juni, hatte aber praktisch aufgehört, seine Arbeit fortzusetzen. Was das Oberste Gericht über „interstate commerce" in der Entscheidung gesagt hatte, ließ starke Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des National Labor Relations-Gesetzes aufkommen. Man entschloß sich daher, die Erklärung der mit dem Gesetz verfolgten Politik umzuschreiben, um sie mit den von dem Obersten Gerichtshof in der Entscheidung im Falle Schechter aufgestellten Begriffen in Einklang zu bringen. [63])

---

[63]) Im Falle U. S. v. Schechter Poultry Corporation (Geflügelfarm Schechter) erklärte der Oberste Gerichtshof, daß die Bundesregierung nicht die Machtbefugnis besäße, die Löhne der Arbeiter zu regeln, die in Industrien beschäftigt seien, deren Geschäfte keine unmittelbare Wirkung auf den zwischenstaatlichen Verkehr ausübten. Die Wirkung einer Tätigkeit auf den zwischenstaatlichen Verkehr müsse „direkt" sein, um bundesstaatliche Gesetze auf diesem Gebiete zu rechtfertigen. Wenn die zwischenstaatliche Verkehrsbefugnis so ausgedehnt würde, um alle Unternehmen und Geschäfte, die eine mittelbare Wirkung auf den zwischenstaatlichen Verkehr ausübten, zu erreichen, würde die Gewalt der Bundesregierung praktisch jede Betätigung und alle Personen einbeziehen und die Befugnisse des Einzelstaates über seine internen Fragen nur durch die Duldung der Bundesregierung ausgeübt werden können. Der Gerichtshof verwarf die Behauptung, daß eine solche Regelung eine rechtmäßige Ausübung der bundesstaatlichen Gewalt sei, da eine bundesstaatliche Regelung der Löhne und Arbeitszeit sich als notwendig erweise, und stellte dabei fest: „. . . it is not the province of the Court to consider the economic advantages of such a centralized system. It is sufficent to say that the Federal Constitution does not provide for it." Die Autorität der Bundesregierung soll nicht in einem solchen Maße ausgedehnt werden, daß sie Unterscheidungen zerstöre, die die zwischenstaatliche Verkehrsklausel selbst zwischen dem Verkehr zwischen mehreren Staaten und zwischen dem Verkehr innerhalb eines Staates und den damit verbundenen Problemen aufstellt. „The recuperative efforts of the Federal Government", erklärte das Gericht, „must be made in a manner consistent with the authority granted by the Constitution". (Siehe U. S. Law Week, Bd. 2, Heft 39, Abtlg. 1, 28. Mai 1935, S. 14).

Das National Labor Relations-Gesetz [64]) wurde erlassen, um die in § 1 des Norris-La Guardia-Gesetzes von 1932 und in der Einleitung und in § 7a des NIR-Gesetzes festgelegte Politik der Bundesregierung durchzuführen. Die Bestimmungen des National Labor Relations Act gehen aber über die Forderungen des § 7a — und selbst über die in seiner Auslegung durch die Labor Boards aufgestellten Grundsätze — inhaltlich hinaus. Das neue Gesetz bestätigt das Recht der Arbeiterschaft, sich zu organisieren und in Kollektiv-Verhandlungen einzutreten, von neuem und stellt zu seinem Schutze gewisse, genau charakterisierte „unfair labor practices" fest. Ferner wird durch es ein National Labor Relations Board geschaffen, der ermächtigt ist, die Arbeitnehmer in der Wahl ihrer Vertreter für Kollektiv-Verhandlungen zu unterstützen, außerdem aber gewisse, gleichsam gerichtliche Funktionen auf dem Gebiete der „unfair labor practices" besitzt. Der neue Ausschuß ist unabhängig vom Arbeitsministerium und von den Ueberresten der NIRA. Er ist ein ständiger Ausschuß, dem nicht mehr der Charakter einer Notmaßnahme anhaftet.

Die dem Gesetz zu Grunde liegende Philosophie oder die Voraussetzungen, auf denen es aufgebaut war, sind in dem ersten Teil des Gesetzes, der „Findings and Policies" überschrieben ist, enthalten. Dieser erste Teil ist nach dem Urteil des Obersten Gerichtshofs, das die NIRA für verfassungswidrig erklärte, abgeändert worden und stellt gleichsam eine Antwort auf die Entscheidung im Falle der Geflügelfarm Schechter dar. In seiner neuen Form hat er folgenden Wortlaut:

Section 1. The denial by employers of the right of employees to organize and the refusal by employers to accept the procedure of collective bargaining lead to strikes and other forms of industrial strife or unrest, which have the intend or the necessary effect of burdening or obstructing commerce by (a) impairing the efficiency, safety, or operation of the instrumentalities of commerce; (b) occurring in the current of commerce; (c) materially affecting, restraining or controlling the flow of raw materials or manufactured or processed goods from or into the channels of commerce; or (d) causing diminution of employment and wages in such volume as substantially to impair or disrupt the market for goods flowing from or into the channels of commerce.

The inequality of bargaining power between employees who do not possess full freedom of association or actual liberty of contract, and employers who are organized in the corporate or other forms of ownership association substantially burdens and affects the flow of commerce, and tends to aggravate recurrent business depressions, by depressing wage rates and the purchasing power of wage

[64]) Public Nr. 198, 74th Congress (S. 1998).

earners in industry and by preventing the stabilization of competitive wage rates and working conditions within and between industries.

Experience has proved that protection by law of the right of employees to organize and bargain collectively safeguards commerce from injury, impairement, or interruption, and promotes the flow of commerce by removing certain recognized sources of industrial strife and unrest, by encouraging practices fundamental to the friendly adjustment of industrial disputes arising out of differences as to wages, hours, or other working conditions, and by restoring equality of bargaining power between employers and employees.

It is hereby declared to be the policy of the United States to eliminate the causes of certain substantial obstructions to the free flow of commerce and to mitigate and eliminate these obstructions when they have occurred by encouraging the practice and procedure of collective bargaining and by protecting the exercise by workers of full freedom of association, self-organization, and designation of representatives of their own choosing, for the purpose of negotiating the terms and conditions of their employment or other mutual aid or protection.

Der zweite Abschnitt des Gesetzes enthält eine Reihe von Definitionen. Einige von ihnen besaßen für die organisierte Arbeiterschaft Bedeutung in Bezug auf die Prinzipien, die ihnen zu Grunde lagen, und die Methoden, gegen die sie sich wandten. So wurde der Ausdruck „Personen" dahingehend definiert, daß er „individuals, partnerships, associations, corporations, legal representatives, trustees in bankruptcy, or other receivers" einschloß. Dies machte es den Unternehmern unmöglich, sich den Verpflichtungen des Gesetzes zu entziehen, in dem sie ihrem Unternehmen eine der anderen möglichen rechtlichen Formen gaben. Der Ausdruck „Arbeitgeber" wurde definiert als „any person acting in the interest of an employer, directly or indirectly". Die Vereinigten Staaten, die Einzelstaaten und Stadtverwaltungen, sowie auch die Unternehmer, deren Arbeitsverhältnisse durch das Eisenbahnarbeitsgesetz geregelt wurden, waren ausdrücklich ausgeschlossen. Auch Führer und Agenten der Gewerkschaften fielen nicht in den Bereich des Gesetzes. Der Ausdruck „Arbeitnehmer" soll verstanden werden „to include any employee, and shall not be limited to the employees of a particular employer, unless the Act explicitly states other wise, and shall include any individual whose work has ceased as a consequence of, or in connection with, any current labor dispute or because of any unfair labor practice, and who has not obtained any other regular and substantially equivalent employment . . . " Danach wurde auch der in Streik getretene Arbeiter als in einem gültigen Arbeitsverhältnis zu dem Arbeitgeber stehend betrachtet. Im Hinblick auf frühere Gerichtsentscheidungen war auch die Bestimmung wesentlich, daß „the term . . . . shall not be limited to the employees

of a particular employer". Unter dem Ausdruck „Vertreter" sollte jede Einzelperson oder jede Arbeiterorganisation verstanden werden. Der Ausdruck Arbeiterorganisation wurde definiert als „any organization of any kind, or any agency or employee representation committee or plan, in which employees participate and which exist for purpose, in whole or in part, of dealing with employers concerning grievances, labor disputes, wages, rates of pay, hours of employment, or conditions of work". Diese Definition stellt eine Kompromißlösung dar, da hierin freie Gewerkschaften sowohl als auch Betriebsvereine eingeschlossen sind.

Die wichtigsten Bestimmungen des Gesetzes enthalten Teil 7 und 8. Teil 7 erklärt in folgenden Worten die Rechte des Arbeitnehmers:

„Employees shall have the right to self-organization, to form, join, or assist labor organizations, to bargain collectively through representatives of their own choosing, and to engage in concerted activities, for the purpose of collective bargaining or other mutual aid or protection".

Die durch Teil 8 verbotenen „unfair labor practices" sind aus den Erfahrungen und Präzedenzfällen des alten Labor Board konstruiert worden. § 8(1) verbietet jede Behinderung in der Ausübung des Organisationsrechtes: „It shall be an unfair labor practice for an employer to interfere with, restrain, or coerce employees in the exercise of the rights guaranteed in Section 7". Der entsprechende Paragraph in dem ursprünglichen Gesetz hatte Aussperrungen als „unfair labor practices" verboten. Dieser Paragraph ist in dem Gesetze von 1935 weggefallen. W. Spencer [65]) (University of Chicago) ist aber der Ansicht, daß § 8(1) so ausgelegt werden könne, daß eine Aussperrung an sich für gesetzwidrig gelten würde. Nur wenn ein Arbeitgeber einwandfrei nachweisen könne, daß die Schließung seines Werkes zum Schutze seines Geschäftes oder Eigentums notwendig sei, oder daß die Forderungen seiner Arbeiter durchaus unvernünftig und undurchführbar seien, könne der Arbeitsausschuß die Schließung des Werkes entweder auf kurze Zeit oder für die Dauer zugeben.

---

[65]) William Spencer „National Labor Relation Act", Studies in Business Administration, Bd. VI, Heft 1, The University of Chicago Press, Der Verfasser diskutiert das Gesetz, seine Reichweite, die ihm zu Grunde liegenden Absichten und die sich daraus ergebenden Folgerungen.

§ 8(2) verfügt, „it shall be an unfair labor practice for an employer to dominate or interfere with the formation or administration of any labor organization or contribute financial or other support to it". Und § 8(3) lautet: „It shall be an unfair labor practice for an employer by discrimination in regard to hire or tenure of employment or any term or condition of employment to encourage or discourage membership in any labor organization". Diese beiden Paragraphen verbieten deutlich den sog. „yellow dog" Kontrakt, in dem es dem Arbeitsuchenden zur Pflicht gemacht wird, der Betriebsvereinigung beizutreten. Dem Paragraphen liegt die Absicht zu Grunde, die Betriebsvereine einzuschränken, wenn nicht vollständig zu zerstören. § 8(3) schränkt in gewisser Hinsicht das Recht des Arbeitgebers, einen Arbeiter einzustellen und ihn aus irgend einem Grunde zu entlassen, ein. § 8(3) enthält auch noch folgende Bestimmung: „ . . . . nothing in this act . . . . shall preclude an employer from making an agreement with a labor organization . . . . to require as a condition of employment membership therein, if such labor organization is the representative of the employees . . . . in the appropriate collective bargaining unit covered by such an agreement when made". Diese Bestimmung wurde auf ausdrücklichen Wunsch der American Federation of Labor eingefügt, da Zweifel an der Legalität des sog. „closed shop", einer Fabrik, deren sämtliche Arbeiter einer Gewerkschaft angehören und in der keine Nichtmitglieder dieser Gewerkschaft beschäftigt werden können, bestanden. Die Gewerkschaft betonte, daß diese Bestimmung es nur klarstellen sollte, daß solche Abkommen in Staaten, in denen sie bis dahin als gesetzlich gegolten hätten, auch fernerhin ihre Geltung behalten sollten. In dem Bericht des Ausschusses für Arbeitsfragen des Repräsentantenhauses findet sich hierzu folgender Hinweis: „It should be remembered that no closed shop may be effected unless it is assented to by the employer". [66])

§ 8(5) erklärt: „It shall be an unfair labor practice for an employer to refuse to bargain collectively with the representatives of his employees". Diese Bestimmung verpflichtet den Unternehmer, in Kollektiv-Verhandlungen mit den Vertretern seiner Arbeiterschaft einzutreten. Es wird hier gesetzlich festgelegt, was der alte NLRB in der Entscheidung im Falle In re Eagle Rubber

[66]) Siehe W. Spencer, a. a. O., S. 20.

Company [67]) ausdrückte, daß seiner Ansicht nach § 7a des NIR-Gesetzes den Unternehmern die Pflicht auferlegte, „to enter into collective negotiations with an open mind, to match unacceptable proposals with counter-proposals, and to exert every reasonable effort to reach an agreement binding for a fixed term".

Der Kongreß hatte diese Liste der „unfair labor practices" aufgestellt, um Unternehmer daran zu hindern, gegen den Buchstaben, aber auch gegen den Geist des Gesetzes zu verstoßen. Das Organisationsrecht der Arbeitnehmer sollte vor jedem Eingriff gesichert werden. Wesentlich ist hierbei — und hier hakte auch die Opposition ein — daß das Gesetz keine Bestimmung enthält, um das Organisationsrecht des einzelnen Arbeiters gegen Uebergriffe seiner Arbeitskameraden oder der Agenten der Gewerkschaften zu schützen. Alle Bemühungen, die gemacht wurden, um eine dahingehende Bestimmung einzuschieben, wurden entschieden abgelehnt. Der Bericht des Komitees für Arbeiterfragen des Repräsentantenhauses stellt hierzu fest: [68])

„What is really sought is a legal straitjacket upon labor organizations, on the specious theory that such organizations have no more legitimate concern in the organization of employees than have the employers themselves".

§ 8 des National Labor Relations Act behandelt die Frage der Wahlen und der Vertreter für Kollektiv-Verhandlungen. Das Gesetz läßt die Frage offen, welches die geeignete Einheit, die Verhandlungen führen sollte, sei. § 9b erklärt, „the Board shall decide in each case whether, in order to effectuate the policies of this Act, the unit appropriate for the purpose of collective bargaining shall be the employer unit, craft unit, plant unit, or subdivision thereof".

Die Vielheit der Fachverbände machte die Führung von Kollektiv-Verhandlungen in einigen Industrien recht schwierig. Manchmal sah sich der Arbeitgeber gezwungen, mit den Vertretern von 10 bis 15 Fachgewerkschaften zu verhandeln. Streitigkeiten über die Zuständigkeit der einzelnen Fachverbände kamen recht häufig vor. Der sich seit 1935 neu herausbildende Typus der Industriegewerkschaften, in der alle in einer Industrie beschäftigten Arbeiter zusammengefaßt werden, vereinfacht das Verfahren beträchtlich.

Das Gesetz verfügt, daß die Vertreter der Mehrheit einer Gruppe für alle Mitglieder der Gruppe verhandeln sollen. § 9b legt

[67]) NLRB Nr. 99 (8. Nov. 1934).

[68]) Siehe W. Spencer, a. a. O., S. 28, siehe auch Lorwin and Wubnig, a. a. O., S. 237, Fußnote 11.

fest, daß „representatives designated or selected for the purposes of collective bargaining by the majority of the employees in a unit appropriate for such purposes shall be the exclusive representatives of all employees in such unit for the purposes of collective bargaining in respect to rates of pay, wages, hours of employment, or other conditions of employment".

§ 9c sieht vor, daß whenever a question arises concerning the representation of employees, the Board may investigate such controversy and certify to the parties, in writing, the name or names of the representatives that have been designated or selected".

Der Labor Board wird also ermächtigt, geheime Wahlen abzuhalten oder sonst jedes von Nutzen erscheinende Mittel anzuwenden, um die rechtmäßigen Vertreter der Arbeiterschaft festzustellen.

Ueber die Durchführung dieser Bestimmungen hatte der durch Gesetz geschaffene National Labor Relations Board zu wachen. Dieser Ausschuß war der dritte Labor Board, der errichtet wurde, um der Arbeiter- und Unternehmerschaft bei der Beilegung ihrer Streitigkeiten zu helfen. Der National Labor Relations Board setzt sich aus 3 Mitgliedern zusammen, die vom Präsidenten ernannt werden. § 3a legt fest, daß „any member of the Board may be removed by the President, upon notice and hearing, for neglect of duty or malfeasance, but for no other cause". In § 4 wird vorgesehen, daß „the Board may establish or utilize such regional, local, or other agencies, and utilize such voluntary and uncompensated services, as may from time to time be needed".

Der National Labor Relations Board (NLRB) hat nicht die Aufgabe, Vergleichsverfahren einzuleiten. Die Ausübung dieser Funktionen bleibt dem Arbeitsministerium überlassen. Als Präsident Roosevelt das Gesetz unterzeichnete, erklärte er ausdrücklich: [69])
„The NLBR will be an independant quasi-judicial body. It should be clearly understood that it will not act as mediator or conciliator in labor disputes. The function of mediation remains, under the Act, the duty of the Secretary of Labor and of the Conciliation Service of the Department of Labor. It is important that the judicial function and the mediation function should not be confused. Compromise, the essence of mediation, has no place in the interpretation and enforcement of the law".

Der National Labor Relations Board ist eine Verwaltungsbehörde, die gesetzgebende und gerichtliche Befugnisse neben ihren Verwaltungsaufgaben besitzt. Bei der Leitung und Ueberwachung

[69]) W. Spencer, a. a. O., S. 43.

von Wahlen der Vertreter der Arbeiterschaft tritt er als Verwaltungsbehörde der Regierung auf. Bei der Aufstellung, Abänderung und Aufhebung der Regelungen, die zur Durchführung der Gesetze notwendig waren, übte er eine gleichsam gesetzgebende Tätigkeit aus. Seine Haupttätigkeit sollte aber in der Ausübung der ihm übertragenen gerichtlichen Funktionen bestehen, indem er bei Arbeitsstreitigkeiten Untersuchungen vornehmen und den Tatbestand feststellen, Wahlen anordnen, Unternehmer, denen „unfair labor practices" vorgeworfen wurden, verhören und Einhaltebefehle gegen ihr unerlaubtes Vorgehen erlassen sollte.

Die Schwäche der alten Labor Boards hatte darin gelegen, daß diese Ausschüsse keinerlei Machtmittel besaßen, um ihre Entscheidungen durchführen zu können. Der neu geschaffene NLRB aber besaß die Befugnis, Einhaltebefehle (cease and desist orders) nach § 10 gegen „unfaire Arbeitspraktiken" zu erlassen. Dies konnte aber nur geschehen, nachdem eine Klage bei dem Ausschuß eingereicht und ein Verhör von dem Board oder einem seiner Beauftragten vorgenommen worden war. Falls der Ausschuß nach Durchsicht des ihm zur Verfügung stehenden Beweismaterials zu dem Schluß gelangte, daß das Verhalten des Arbeitgebers einen Verstoß gegen das Gesetz darstellte, konnte der Einhaltebefehl erlassen werden. Der NLRB konnte ebenfalls anordnen, daß entlassene Arbeiter wieder eingestellt und Löhne nachgezahlt werden sollten.

Um seinen Entscheidungen den nötigen Nachdruck zu verleihen, konnte sich der NLRB an das Berufungsgericht des betreffenden Bezirks wenden, um einen gerichtlichen Befehl für die Durchführung seiner Anordnungen zu erlangen. Das Berufungsgericht stützte sich hierbei auf den von dem Ausschuß festgestellten Befund, der „if supported by evidence" als bindend galt. Der verurteilten Partei stand es ebenfalls frei, Berufung gegen den von dem NLRB erlassenen Einhaltebefehl einzulegen. Falls ein Unternehmer sich weigerte, die von einem Gericht bestätigten Anordnungen des NLRB durchzuführen, konnte er wegen Mißachtung des Gerichtes bestraft werden. [70])

Der Ausschuß besaß die volle Machtbefugnis, um Untersuchungen durchzuführen. Jeder der ihm oder einem seiner Beauf-

[70]) Paul Douglas „American Labor Relations Act" in American Economic Review, Dez. 1937, S. 744. Siehe auch W. Spencer, a. a. O., Kap. IV, besonders S. 47—56.

tragten Widerstand leistete oder seine Tätigkeit zu durchkreuzen versuchte, konnte zu einer Gefängnis- oder Geldstrafe verurteilt werden (§ 11). § 13 legt noch fest, daß das Gesetz keinesfalls so ausgelegt werden dürfte, „as to interfere or impede or diminish the right to strike".

Trotz der sehr viel weitergehenden Bestimmungen des neuen Gesetzes blieb die Aufgabe des NLRB bestehen, durch seine Entscheidungen festzulegen, worin der Prozeß des „collective bargaining" bestehe. Grundsätzliches hat der neue im Sommer 1935 geschaffene Ausschuß den ein „Gewohnheitsrecht der Arbeit" entwickelnden Entscheidungen der Ausschüsse der Jahre 1933 und 1934 kaum mehr beigefügt. Seine Entscheidungen haben aber zu einer weiteren Klärung der Einzelheiten des „collective bargaining" Prozesses noch manches beigetragen. [71])

g) Der Oberste Gerichtshof erklärt das National Labor Relations-Gesetz für verfassungsmäßig.

Während der ersten einundeinhalb Jahre nach dem Erlaß des Gesetzes konnte der NLRB die Durchführung seiner Entscheidungen kaum erreichen, da man allgemein glaubte, daß das Gesetz für verfassungswidrig erklärt werden würde. Einigen Unternehmern gelang es auch, Gerichtshöfe zum Erlaß von Einhaltebefehlen zu bewegen, die dem Ausschuß geboten, von der Durchführung seiner Verordnungen Abstand zu nehmen. Im Frühjahr 1937 erklärte der Oberste Gerichtshof aber das Gesetz in 5 Fällen für verfassungsmäßig. Von diesem Zeitpunkt ab gelang es dem National Labor Relations Board in fast allen Fällen, die Ausführung seiner Verordnungen und Entscheidungen zu erlangen.

In allen 5 Fällen, die dem Obersten Gerichtshof vorgelegt wurden, handelte es sich um die Frage der „unfair labor practices". Der Oberste Gerichtshof hatte zu entscheiden, ob der Kongreß bei der Aufstellung dieser Verbote nicht die ihm gesetzten Grenzen auf dem Gebiete der Arbeitszeitgesetzgebung überschritten hätte. Das Oberste Gericht antwortete hierauf entweder einstimmig oder

[71]) P. Douglas diskutiert in seinem schon erwähnten Artikel die wichtigsten Entscheidungen der Jahre 1935—37.

doch mit einer überwiegenden Mehrheit, daß der Kongreß die Gewalt besäße, den zwischenstaatlichen Verkehr zu regulieren. [72])

In dem ersten Fall, der dem Obersten Gericht vorgelegt wurde, handelte es sich um eine Autobusgesellschaft, die den Autobusverkehr zwischen dem Distrikt of Columbia und Virginia versah. Die Gesellschaft behauptete, daß die Anwendung des Nationalen Labor Relations-Gesetzes die zwischenstaatliche Verkehrsklausel, sowie auch andere Teile der Verfassung, vergewaltige. Sie betonte, daß das Gesetz nicht nur die Arbeitsverhältnisse in zwischenstaatlichen Industrien, sondern auch in industriellen Betrieben, deren Geschäfte sich nur auf einen Staat erstreckten, zu regeln versuche und darum nichtig sei. Das Gesetz stelle einen Eingriff in die Befugnisse der Einzelstaaten dar und müsse daher fallen gelassen werden.

Mr. Justice Roberts, der die einstimmige Entscheidung des Obersten Gerichtshofs verkündete, antwortete hierauf, daß diese Argumentation einfach unhaltbar sei. Das Gesetz beschränke ausdrücklich die Zuständigkeit des NLRB auf Fälle, die innerhalb des Bereichs der zwischenstaatlichen Verkehrsgewalt lägen. Wenn der Ausschuß die Grenzen seiner Zuständigkeit überschreiten sollte, stehe es jedem Unternehmer frei, dagegen zu protestieren.

Die Mehrheit des Obersten Gerichtshofs entschied im Falle der Associated Press, daß eine solche Gesellschaft wie der Vereinigte Zeitungskonzern als eine Gesellschaft, deren Arbeitsverhältnisse den zwischenstaatlichen Verkehr beeinflussen, zu betrachten sei. Sie erklärte: [73])

„It is an instrumentality set up by constituent members who are engaged in a commercial business for profit, and as such instrumentality acts as an exchange or clearing house of news between the respective members and as a supplier to members of news gathered through its own domestic and foreign activities. These operations involve the constant use of channels of interstate and foreign communication. Interstate communication of a business nature, whatever the means of such communication, is interstate commerce regulable by Congress under the Constitution".

Den Einspruch der Firma, daß der entlassene Angestellte nichts mit einer den zwischenstaatlichen Verkehr betreffenden Tätigkeit zu tun hätte, wies der Richter mit der Begründung zurück:

„We think, however, it is obvious that strikes or labor disturbances amongst this class of employees would have as direct an effect upon the activities of the

[72]) Die wesentlichen Teile dieser fünf Entscheidungen sind in der Monthly Labor Review, Bd. 44, Maiheft 1936, S. 755—61 abgedruckt.

[73]) Diese Entscheidung läßt die Schlußfolgerung zu, daß die Bundesregierung unter Heranziehung der Verkehrsklausel eine Pressezensur errichten könnte.

petitioner as similar disturbances amongst those who operate the teletype machines or as a strike amongst the employees of the telegraph lines over which petitioner's message travel".

Die Mehrheitsentscheidung im Falle der Jones & Laughlin Steel Corporation[74]) schrieb Chief Justice Hughes nieder. Er ging auf die Geschichte des Falles ein, erwähnte die weitverzweigten Geschäfte der Gesellschaft und analysierte die Beweisführung der Gesellschaft, mit der sie das National Labor Relations-Gesetz angriff. Ganz allgemein wurde gegen das Gesetz mit der Begründung vorgegangen, daß es einen Versuch darstelle, jegliche industriellen Beziehungen zu regeln „thus invading the reserved powers of the States over their local concerns". Man argumentierte, daß die in dem Gesetz vorhandenen Hinweise auf den zwischenstaatlichen und ausländischen Verkehr Täuschungsmanöver wären, und daß „the act was not a true regulation of such commerce or of matters which directly affected it but on the contrary has the fundamental object of placing under compulsory supervision of the Federal Government all industrial labor relations within the Nation". Der Oberste Gerichtshof bemerkte hierzu, daß diese Argumente sich auf die weitgefaßten Worte der Einleitung stützten, und daß die Gegner des Gesetzes auch darauf bestanden, daß die Geschichte des Gesetzes erwiese, daß „an essential universal purpose in the light of which its scope cannot be limited by either construction or by the application of the separability clause" und fügte hinzu, daß, wenn dies Argument berechtigt sei, „the act would necessarily fall by reason of the limitation upon the Federal power which inheres in the constitutional grant, as well as because of the explicit reservation of the 10th amendment". Chief Justice Hughes erklärte:

„.... the authority of the Federal Government may not be pushed to such an extreme as to destroy the distinction, which the commerce clause itself establishes between commerce ‚among several states' and the internal concern of a state ... That distinction is vital to the maintenance of our Federal system".

Und er fuhr fort:

„But we are not at liberty to deny effect to specific provisions, which Congress has constitutional power to enact, by superimposing upon them interferences from general legislative declarations of an ambiguous character, even if found in the same statute. The cardinal principle of statutory construction is to save and not to destroy. We have repeatedly held that as between to possible inter-

[74]) National Labor Relations Board v. Jones & Laughlin Steel Corp., Nr. 419, Oct. Term, 1936, decided April 12.

pretations of a statute, by one of which it would be unconstitutional and by the other valid, our plain duty is to adopt that which saves the act. Even to avoid a serious doubt the rule is the same".

Die Mehrheit der Richter entschied, das National Labor Relations-Gesetz könne als innerhalb des Bereichs der verfassungsmäßigen Machtbefugnis des Kongresses stehend betrachtet werden. „There can be no question", erklärte der Oberste Gerichtshof, „that the commerce contemplated by the act is interstate and foreign commerce in the constitutional sense".

„The grant of authority to the Board does not purport to extend to the relationship between all industrial employees and employers. Its terms do not impose collective bargaining upon all industry regardless of effects upon interstate and foreign commerce. It purpots to reach only what may be deemed to burden or obstruct that commerce and, thus qualified, it must be construed as contemplating the exercise of control within constitutional bounds. It is a familiar principle that acts which directly burden interstate or foreign commerce, or its free flow, are within the reach of the congressional power. Acts having that effect are not rendered immune because they grow out of labor disputes".

Das Recht der Arbeiter, sich zu organisieren, bezeichnete die Mehrheitsentscheidung als ein Grundrecht:

„Employees have a clear right to organize and select their representatives for lawful purposes as the respondant has to organize its business and select its own officers and agents. Discrimination and coercion to prevent the free exercise of the right of employees to self-organization and representation is a proper subject for condemnation by competent legislative authority. Long ago we stated the reason for labor organizations. We said that they were organized out of the necessities of the situation; that a single employee was helpless in dealing with an employer; that he was dependent ordinarily on his daily wage for the maintenance of himself and his family; that if the employer refused to say him the wages that he thought fair, he was nevertheless unable to leave the employ and resist arbitrary and unfair treatment; that union was essential to give laborers opportunity to deal on an equality with their employer".

Im Falle der Fruehauf Trailer Company entschied die Mehrheit der Richter, daß die Anwendung des NLR-Gesetzes auf diese Firma, die Autoanhänger in Detroit, Michigan, baute, verfassungsmäßig sei, da die Detroiter Werke, in denen die Wohnanhänger hergestellt würden, weitgehend davon abhängig seien, ihre Produkte außerhalb des Staates Michigan zu verkaufen. Außerdem würden die zur Herstellung der Anhängewagen verwandten Rohmaterialien außerhalb des Staates Michigan gewonnen und verschickt.

In dem Clothing case erklärte Chief Justice Hughes, der die Mehrheitsentscheidung verkündete, daß das National Labor Relations-Gesetz sehr wohl auf die Arbeitgeber-Arbeitnehmer-

beziehungen in einer Firma, die Herrenkleidung herstelle, angewandt werden könne. Er wies darauf hin, daß mehr als 99 % der verwandten Rohmaterialien, die zur Herstellung von Kleidern gebraucht würden, aus anderen Staaten in den betreffenden Staat eingeführt würden, und etwa 82 % der fertigen Kleidungsstücke in anderen Staaten verkauft würden. In diesem Falle, wie auch im Falle der Fruehauf Trailer Company, lägen dieselben Gründe vor, die die Richter zur Aufrechterhaltung der Verfassungsmäßigkeit des National Labor Relations-Gesetzes im Falle der Jones & Laughlin Steel Corporation bestimmt hätten.

Die abweichende Entscheidung der Richter McReynolds, van Devanter, Sutherland und Butler faßte die zuletzt erwähnten drei Fälle zusammen und erklärte, daß der Kongreß seine Machtbefugnisse bei dem Erlaß des National Labor Relations-Gesetzes überschritten hätte. Ihrer Meinung nach stattete das Gesetz den National Labor Relations Board mit Vollmachten aus, örtliche Industrien zu kontrollieren „beyond anything heretofore deemed permissable".

In der Minderheitsentscheidung richtete Justice McReynolds an die Richter der Mehrheitsentscheidung folgende Fragen: Falls die Theorie von dem ungehinderten Ablauf des Verkehrs, wie die Mehrheitsentscheidung sie aufstellt, richtig wäre, würde dann die Bundesregierung die Schlußfolgerung daraus ziehen, jeden Streik und jede Unruhe, die diesen Ablauf hindern könnten, zu verbieten? Und würde die Kontrolle über die Arbeitgeber-Arbeitnehmerbeziehungen den Einzelstaaten ganz entzogen werden, da die Bundesregierung auf diesem Gebiet so weitgehend eingegriffen hatte? Es sei die Ansicht der Richter, die die abweichende Entscheidung unterzeichnet hatten, erklärte Justice McReynolds, daß zwei getrennte Phasen in dem Produktions- und Geschäftsgang zu unterscheiden seien (der Produktionsvorgang und der Verkaufsvorgang). Es seien voneinander getrennte und örtlich begrenzte Tätigkeiten, ob das Unternehmen nun groß oder klein sei. Es sei unvernünftig und beispiellos, die Verkehrsklausel so auszulegen, daß sie dem Kongreß die Macht verleihe, diese örtlich begrenzten Tätigkeiten zu regeln. Welche Wirkung örtliche Mißstände auch immer allmählich auf den Ablauf des Verkehrs haben könnten, so seien diese Auswirkungen doch zu indirekt, um ein Eingreifen der Bundesregierung zu rechtfertigen. Die Richter der Minderheitsgruppe sähen sich gezwungen zu erklären, das Recht

der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, einen Vertrag abzuschließen, sei „fundamental and includes the priviledge of selecting those with whom one is willing to assume contractual obligations. This right is unduly abridged".

Die Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs, die den National Labor Relations Act für verfassungsmäßig erklärten, sind ein Markstein in der Geschichte der industriellen Beziehungen in den Vereinigten Staaten. Weitere Entwicklungen auf allen Gebieten der Arbeitergesetzgebung sind dadurch in den Bereich des Möglichen gerückt worden.

h) Kritiken des National Labor Relations Act und Abänderungsvorschläge.

Das National Labor Relations-Gesetz ist oft als zu einseitig angegriffen worden. Dabei muß aber berücksichtigt werden, daß das Gesetz erlassen wurde, um bestehende Ungleichheiten zu beseitigen. Es bestand bereits eine ausgedehnte gesetzliche Kontrolle der Betätigungen der Gewerkschaften. Das Gesetz führt da eine Kontrolle ein, wo vorher keine vorhanden war. Das Gesetz sollte dem Mißbrauch der Wirtschaftsmacht der Unternehmer, die die Entwicklung der Arbeiterorganisationen behindern wollten, ein Ende machen, so daß „that equality of position between the parties in which liberty of contract begins" hergestellt werden könne. [75])

Es ist behauptet worden, daß nach dem Erlaß des National Labor Relations-Gesetzes der nächste logische Schritt das Verbot von Streiks sein würde. Das Gesetz versucht, den Arbeiter durch seine Organisation dem Unternehmer gegenüber auf eine gleiche Verhandlungsbasis zu stellen. Aber die Stärke der Arbeiterorganisationen beruht hauptsächlich auf ihrer Macht, ihre wirtschaftliche Position durch einen Streik zu verteidigen oder zu verbessern. So schreibt C. Magruder in seinem Aufsatz in der Harvard Law Review: „Obviously this weapon cannot be taken from them, unless both sides are subjected to compulsory arbitration. Certainly the country is not ready to travel along this road". [76])

---

[75]) Calvert Magruder „A Half Century of Legal Influence upon the Development of Collective Bargaining" in Harvard Law Review, Bd. 50, S. 1071 ff. Die hier zitierte Stelle befindet sich auf S. 1108.

[76]) C. Magruder, a. a. O., S. 1071.

Man kann das Gesetz nicht als eine einseitige Maßnahme bezeichnen, da es Streiks nicht verbietet, denn andererseits nimmt es dem Arbeitgeber auch nicht seine Waffe aus der Hand, nämlich dem Arbeitnehmer eine wirtschaftliche Notwendigkeit, Arbeit, vorzuenthalten, falls er nicht bereit ist, seine Vorschläge in Bezug auf Löhne, Arbeitszeit und sonstige Arbeitsbedingungen anzunehmen. Das Gesetz baut sich auf der durch Erfahrung erwiesenen Tatsache auf, daß „where mem are well organized, and the power of employers and employees is fairly well balanced, agreements are nearly always reached by negotiations". [77])

Das Eisenbahnarbeitergesetz schiebt die Ausübung des Streikrechts für eine verhältnismäßig kurze Zeitspanne hinaus, während der Bemühungen eingeleitet werden, um einen Ausgleich zustande zu bringen oder beide Parteien zu überzeugen, ihre Streitfragen einem Schiedsgericht zur Entscheidung vorzulegen. Die Eisenbahngesellschaft darf aber auch während dieser Zeitspanne weder die Löhne noch andere Arbeitsbedingungen abändern, ohne vorher mit den Vertretern ihrer Arbeiter verhandelt zu haben. Die Ausübung der wirtschaftlichen Macht der Eisenbahngesellschaften ist weitgehender eingeschränkt als die des privaten Unternehmers. Auch setzt die Einhaltung einer Wartezeit, bevor ein Streik beginnen darf, eine gut organisierte Arbeiterorganisation voraus, deren Anerkennung als Interessenvertretung der Arbeiter außer Frage steht. Starke und schon lange bestehende Gewerkschaften wie die Railway Brotherhoods verfügen über die nötige Disziplin, um zu warten. In Streitfällen aber, in denen es sich um die Anerkennung einer Gewerkschaft handelt, ist es für die sich spontan entwickelnde Organisation oft schwierig, einen Streik hinauszuschieben und unter ihren neuen Mitgliedern Ordnung zu halten.

Eine der wichtigsten Bestimmungen des Eisenbahnarbeitergesetzes in seiner 1934 abgeänderten Form besagt auch, daß Streitigkeiten, die sich aus der Auslegung von Uebereinkommen ergeben, die in Kollektiv-Verhandlungen abgeschlossen worden sind, müssen, falls sie nicht durch direkte Verhandlungen beigelegt werden können, dem National Railroad Adjustment Board vorgelegt werden, dessen Entscheidungen für beide Parteien verpflichtend sind. So sind die Parteien, wenn sie auch nicht verpflichtet sind,

[77]) Ders., a. a. O., S. 1110.

Uebereinkommen abzuschließen und auch im allgemeinen nicht zwangsweise einem Schiedsgericht unterstellt werden, doch, falls sie ein Abkommen getroffen haben, in diesem begrenzten Gebiete verpflichtet, bei Streitigkeiten ein Schiedsgericht anzurufen.

Im allgemeinen sind Streiks, die eine Gewerkschaft, ein Uebereinkommen brechend, ausgerufen hat, immer als illegal verurteilt worden. Die Unternehmer konnten in solchen Fällen von den Gerichtshöfen den Erlaß eines Einhaltebefehls erlangen. Den meisten Uebereinkommen sind auch Klauseln hinzugefügt worden, die einen Streik während der Dauer des Abkommens ausschließen. Im übrigen sind Gewerkschaften meistens geneigt, wenn ein solches Uebereinkommen abgeschlossen worden und somit ihre Anerkennung sichergestellt ist, etwaige aufkommende Streitfragen einem Schiedsgericht zur Entscheidung vorzulegen. Viele Abkommen enthalten auch dahingehende Bestimmungen — so z. B. das Uebereinkommen der Vereinigten Stahlwerke mit der Amalgamated Association of Iron and Steel and Tin Workers vom März 1937. [78]) Solche freiwillig geschlossene Uebereinkommen geben den Gewerkschaften und den Arbeitgebern in erhöhtem Maße das Bewußtsein einer moralischen Verpflichtung. Diese Idee einer moralischen Verpflichtung und Verantwortung sollte gestärkt werden. In dem National Labor Relations-Gesetz finden sich keinerlei Bestimmungen für die Einleitung eines Schlichtungsverfahrens. Präsident Roosevelt erklärte ausdrücklich, als er das Gesetz unterzeichnete, daß die gerichtlichen Funktionen des National Labor Relations Board nicht mit den Funktionen eines Schlichtungsausschusses verwechselt werden sollten. „Compromise the essence of mediation has no place in the interpretation and enforcement of the law". Aber nachdem die Gewerkschaften durchgesetzt haben [79])

„... their recognition as joint adventurers in industry, the industrial relations having assumed so large a place in our social organism, employees should now be willing to submit their complaints, when negotiations failed, to a duly organized, safeguarded and intelligent government agency as constituted as to have the confidence of employers, employees and the public at large. The implications of such method of settling disputes cannot be developed here. Both groups would doubtlessly be equally fearful of such a sugestion, and they will not accept basis before a public that is wholeheartedly devoted to fairplay between them.

---

[78]) Der Text des Abkommens ist in der New York Times vom 18. März 1937 veröffentlicht worden.

[79]) Siehe Leon Green, „Case for the Sit-down Strike" in New Republic, Bd. 90, 24. März 1937, S. 201.

It is enough to say that such an arrangement would necessitate responsible leadership of the highest type on the part of both groups, and that each group, along with the public, would have everything to gain and nothing to loose".

Die weitverbreitete Streikbewegung, die dem Erlaß des National Labor Relations-Gesetzes folgte, und im besonderen das Auftreten des Sitz-Streiks (sit-down strikes), hat die öffentliche Meinung gegen die Unwirksamkeit des gegenwärtigen Labor Relations-Gesetzes aufgebracht. Zahlreiche Abänderungsvorschläge wurden von verschiedenen Seiten vorgebracht. Eine der ersten Abänderungen, die von vielen Unternehmern vorgeschlagen wurde, besagte, daß, nachdem der National Labor Relations Act dazu beigetragen hatte, die Stellung der Gewerkschaften zu stärken, es nur berechtigt sei, daß das Gesetz sie auch zur Verantwortung ziehen sollte. Mit dieser ungenau formulierten Forderung ist gemeint, daß die Gewerkschaften als gesetzlich zugelassene Vereine eingetragen werden sollten. Dies würde zur Folge haben, daß Gewerkschaften für von ihren Mitgliedern begangene Handlungen verantwortlich gemacht werden könnten. Wenn also eine Gewerkschaft einen sit-down-Streik begänne, müßte sie für den durch die Unterbrechung der Produktion oder auch auf andere Weise entstandenen Schaden Ersatz leisten. Wenn von Gewerkschaftsmitgliedern ein Zwang auf nicht streikende Arbeiter ausgeübt würde, müßte die Gewerkschaft ebenfalls den entstandenen Schaden ersetzen. Wenn ein illegaler Streik losbrechen würde, oder ein gesetzwidriger Boykott durchgeführt würde, würde eine ähnliche Forderung an die Gewerkschaften gestellt werden.

Es gibt zahlreiche Beispiele dafür, daß Gewerkschaften, auch ohne daß sie eingetragene Vereine waren, für den durch ihre oder ihrer Mitglieder Handlungen angerichteten Schaden verantwortlich gemacht wurden. Eine unbegrenzte individuelle Schadensersatzpflicht wurde einer Gewerkschaft im Falle der Danburry Hatters auferlegt, [80]) in dem die Gewerkschaft, die den Boykott der Firma veranstaltet hatte, als „combination in restraint of trade" verurteilt wurde. Ferner wurde eine nicht eingetragene Gewerkschaft nach dem Sherman Anti-Trust-Gesetz im Falle der Coronado Coal Company [81]) für schadensersatzpflichtig erklärt. Auch ist es den

[80]) Lawlor v. Loewe, 235 U. S. 522 (1915); siehe die Besprechung des Falles im 2. Teil dieser Arbeit.

[81]) United Mine Workers of America v. Coronado Coal Co., 259 U. S. 344 (1922). Der Fall ist ebenfalls im 2. Teil dieser Arbeit besprochen.

Gesetzen vieler Staaten zufolge möglich, eine Klage gegen eine nicht eingetragene Arbeiterorganisation einzureichen. [82])

Ein anderer Vorschlag wollte einige abmildernde Bestimmungen dem National Labor Relations-Gesetz hinzufügen. Sowohl Arbeitgebern wie Arbeitnehmern sollte das Recht verliehen werden, eine Wahl zur Feststellung der Vertreter ihrer Arbeiter beantragen zu können. [83]) Der Grundgedanke des National Labor Relations-Gesetzes ist aber, daß es nicht die rechtliche und moralische Angelegenheit der Arbeitgeber sei, wer die Arbeiterschaft vertreten solle. Das ist ausschließlich die Sache der Arbeitnehmer, wie es auch nur die Angelegenheit der Arbeiter ist, wann sie vertreten werden wollen.

Es wurde auch vorgeschlagen, daß die Feststellung, wer die Vertreter der Arbeiterschaft seien, nur für eine bestimmte Zeit gelten und in regelmäßigen Abständen erneut Wahlen abgehalten werden sollten. Ein weiterer Vorschlag wollte den Unternehmern das Recht geben, ihre Arbeiter dahingehend propagandistisch beeinflussen zu dürfen, daß sie sich nicht einer freien Gewerkschaft anschließen sollten. [84])

Ein dritter Vorschlag geht von der Voraussetzung aus, daß, da gewisse Methoden der Arbeitgeber als „unfair labor practices" verboten seien, entsprechende Methoden der Gewerkschaften ebenfalls für gesetzwidrig gelten sollten. Folgende Verbotsliste wurde aufgestellt:

1. Die Ausübung eines Zwanges seitens der Gewerkschaften, ihrer Mitglieder oder Organisatoren auf unorganisierte Arbeiter, daß diese die Gewerkschaft wählen oder ihr beitreten sollten. Dieser Zwang konnte in der Androhung körperlicher Mißhandlungen, finanzieller Verluste oder eines sozialen Bannes bestehen.
2. Die offene oder stillschweigende Anwendung körperlicher Kraft oder wirtschaftlicher Nachteile, um Männer an der Ausübung ihrer Arbeit während eines Streikes zu verhindern.

[82]) C. Magruder, a. a. O., S. 1113. Ausführlich geht Landis auf die Frage der Inkorporation der Gewerkschaften ein. Siehe Landis, „Cases on Labor Law". a. a. O., S. 570—572. Eine kurze historische Darstellung der damit verbundenen Probleme ist in der Monthly Labor Review, Bd. IV (1935), S. 38 bis 43 zu finden.

[83]) Siehe P. Douglas, a. a. O., S. 755.

[84]) Diese letzten Vorschläge sind in einen Abänderungsvorschlag seitens der A. F. of L. aufgenommen worden, den Senator Walsh (Massachusetts) im Januar 1939 dem Senat vorlegte.

3. Die Anwendung derselben Methoden im Verlauf eines Boykotts.
4. Der Sitz-in Streik (sit-down strike).
5. Die Errichtung eines „quasi-labor monopoly" durch ungerechtfertigte Beschränkung der Mitgliederzahl der Gewerkschaften. Diese Beschränkungen konnten in ungewöhnlich hohen Beitrittsgeldern, einer ungewöhnlich langen Lehrzeit, einer ungerechtfertigten Beschränkung der Lehrlingsquote oder in offener Beschränkung oder in einem Beitrittsverbot bestehen.

Ferner wurden gewisse Maßnahmen vorgeschlagen, um die Leitung der Gewerkschaften demokratischer zu gestalten. Die wichtigsten davon sind folgende:

1. Es wurde vorgeschlagen, daß eine Gewerkschaft nicht der Vorteile des National Labor Relations Act teilhaftig werden sollte, falls sie sich weigerte, Mitglieder wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer Rasse, Religion oder Farbe aufzunehmen; [85])
2. wurde vorgeschlagen, daß die Gehälter und Ausgaben der Gewerkschaftsführer veröffentlicht werden sollten;
3. wurde vorgeschlagen, daß, bevor eine Gewerkschaft einen Streik erklärte, unter bundesstaatlicher Aufsicht eine geheime Wahl durchgeführt werden sollte, um festzustellen, ob die Mitglieder der Gewerkschaft auch wirklich streiken wollten;
4. schließlich wurde vorgeschlagen, daß ein öffentlicher Berufungsausschuß errichtet werden sollte, an den sich Arbeiter, die von ihrer Gewerkschaft ausgeschlossen wurden, wenden konnten, um eine Ueberprüfung ihres Falles zu verlangen. Denn mit dem Anwachsen der Macht der Gewerkschaften verschlechterte sich die wirtschaftliche und soziale Stellung des Arbeiters, der von einer Gewerkschaft ausgeschlossen ist. Einige werden oder sind bereits ungerechter Weise ausgeschlossen worden. Es muß ein Weg gefunden werden, um sie vor einer unfairen Behandlung in Zukunft zu schützen.

Einige dieser Vorschläge waren in einem Gesetzesvorschlag enthalten, den Senator Vanderberg aus Michigan im Juni 1937 dem Kongreß vorlegte. Zum Zwecke, den National Labor Relations Act „auszuweiten" und die Rechte aller betroffenen Gruppen zu schützen, schlug Senator Vanderberg zwei Amendments vor, „to produce more effective industrial peace and properity for labor and

[85]) Diese Bestimmungen enthält der LRA des Staates Pennsylvania, der 1937 erlassen wurde.

everyone else". [86]) Senator Vanderberg schlug vor, das NIR-Gesetz so abzuändern, daß Unternehmer und Arbeiter das Recht hätten, eine Wahl zu verlangen, in der die Vertreter der Arbeiter festgestellt werden sollten. Nach Ablauf eines Uebereinkommens sollten Neuwahlen stattfinden.

Das zweite Amendment forderte, daß jedes „freiwillig" in Kollektiv-Verhandlungen abgeschlossene Uebereinkommen schriftlich festgelegt werden sollte. Vor dem Beginn eines Streiks sollte eine geheime Wahl abgehalten werden, in der alle in dem Betriebe Beschäftigten, gleichgültig, ob sie Gewerkschaftsmitglieder waren oder nicht, darüber abstimmen sollten, ob sie in Streik treten wollten oder nicht. Jeder Kontraktbruch sollte ferner das Recht der Vertretung aufheben. Der Schuldige sollte aller Vorteile des NLRA verlustig gehen. In dem Amendment war auch vorgesehen, daß während der Wartezeit vor dem Ausbruch eines Streiks der National Labor Relations Board das Recht haben sollte, das Sammeln von Streikgeldern und sonstigen Beiträgen zu untersagen.

In dem dritten von Senator Vanderberg befürworteten Amendment wurde die Errichtung eines „Fair Practice Code" der Arbeiter vorgesehen als Parallelinstitution zu dem Kodex der „unfair labor practices" der Arbeitgeber. Darin wurde es verboten, den Gewerkschaftsmitgliedern zwangsweise die Zahlung politischer Beiträge aufzuerlegen und gefordert, daß alle Führer, Agenten und Vertreter einer Gewerkschaft die amerikanische Staatsangehörigkeit besitzen müßten. Der Kodex nannte als „an unfair practice to force any worker to join a labor organization by means of threads, intimidation, coercion or physical violence" or „to injure damage or destroy the property of any person's right in real or personal property" und „to strike for the purpose of coercing or forcing any person to violate any contract or the laws of any state or of the United States".

Als Senator Vanderberg diese Vorschläge dem Senat vorlegte, erklärte er folgendes:

„I believe that it is only some such fashion that legitimate labor organization can protect itself against excesses from within and reprisals from without.

There are four parties to a collective bargaining dispute under the Wagner Act, the majority employees, the minority employees, the employer and the public. The Wagner Act able defends the first. It seems to me that it must now acknowledge the right of the other three.

[86]) Siehe New York Times vom 28. Juni 1937.

I make no claim that this is a final answer to some of the difficulties which responsible labor leaders are eager to join in answer to correct, but I am convinced that the best welfare of labor itself requires a conclusive study of this whole related problem.

I believe that labor is entitled to a constantly broadening share in the fruits of its own production; but it will do labor no good to achieve those benifits if a profitable economy and an orderly society in which to enjoy them is jeopardized or destroyed".

Durch das Anwachsen der Streikbewegung, das der durch das National Labor Relations-Gesetz geschaffene Labor Board nicht verhindern konnte, wuchs der Widerstand gegen das Gesetz und die Entscheidungen des Ausschusses. Um dem Ausschuß bei der Durchführung seiner Entscheidungen zu helfen, wurde der sog. Wagner-Healey-Gesetzesvorschlag im April 1938 dem Kongreß vorgelegt. [87]) Durch dieses Gesetz würden alle Unternehmer, die Regierungskontrakte unterzeichnet oder Regierungskredite aufgenommen hatten, verpflichtet werden, die Bestimmungen des NLR-Gesetzes zu beachten und den Entscheidungen des NLRB Folge zu leisten. Der NLRB würde die Gewalt erlangen, solche finanziellen Abkommen rückgängig zu machen, falls der betreffende Unternehmer sich einen Verstoß gegen seine Vorschriften zu Schulden kommen ließe.

Das Committee of Industrial Organization, das sich im Herbst 1935 von dem Amerikanischen Arbeiterverband (American Federation of Labor) unter der Führung John L. Lewis abgespalten hatte und diesen auf das heftigste bekämpft, unterstützte diesen neuen Vorschlag des Senator Wagner. Der Vertreter der American Federation of Labor, Mr. Joseph A. Padley, erklärte aber dem mit der Prüfung des neuen Gesetzes beschäftigten Komitee des Repräsentantenhauses, daß die in der American Federation of Labor zusammengeschlossenen Gewerkschaften es ablehnten, dem National Labor Relations Board neue Machtbefugnisse zu verleihen.

Sie wünschten, daß die Bundesgerichte — und nicht der NLRB — mit der Verwaltung und Durchführung des NLR-Gesetzes betraut werden sollten. Er fügte hinzu: „If you pass the bill the way it is drawn all hell will break loose" . . . . „We simply don't want the Labor Board to have jurisdiction over these contracts". [88])

Die Wagner-Healey Bill würde, falls der Kongreß sie angenommen hätte, dem Labor Board eine bedeutende Macht verliehen haben, aber eine Macht, die sich nur auf die Unternehmer erstreckt

[87]) Siehe New York Times vom 28. April 1938.
[88]) Siehe New York Times vom 28. April 1938.

hätte, die mit Regierungskrediten arbeiten. Sie wären vollständig von dem NLRB abhängig gewesen, während andere Unternehmer sich ruhig weigern konnten, den Entscheidungen des Board's Folge zu leisten, ohne daß für sie ein Schaden daraus entstanden wäre. Das vorgeschlagene Gesetz verfolgte denselben Gedankengang und benutzte ähnliche, aber wohl wirkungsvollere Mittel als die des alten Labor Boards der NIRA. Die Erfahrungen der verschiedenen Labor Boards haben gezeigt, daß ein Ausschuß, der nur einen moralischen Druck ausüben kann, sonst aber die Durchführung seiner Entscheidungen den Bundesgerichten überlassen muß, nicht fähig ist, sich durchzusetzen und den industriellen Frieden aufrecht zu erhalten.

Die Haltung, die die American Federation of Labor dem neuen Gesetz gegenüber einnahm, beweist, wie wenig es dem NLRB gelungen ist, die richtige Einstellung gegenüber dem NLR-Gesetz und Vertrauen gegenüber dem Board selbst von den Unternehmern, aber auch von der organisierten Arbeiterschaft, zu erlangen. Sie beweist aber auch, daß eine fortschrittliche, von der Regierung eingeleitete Arbeitspolitik nicht den gewünschten Erfolg haben kann, wenn sie nicht von einer gut organisierten Arbeiterbewegung unterstützt wird. Bis jetzt haben Arbeiter- und Unternehmerschaft mit vereinten Kräften daran gearbeitet, den Erfolg des Wagner Labor Relations-Gesetzes zu verhindern. Solange nicht auf beiden Seiten eine starke, geeinte und verantwortungsbewußte Führerschaft da ist, werden von der Regierung eingeführte Maßnahmen wie § 7a des NIR-Gesetzes und das National Labor Relations-Gesetz nur dazu beitragen, die vorhandenen Gegensätze zu verschärfen. So beurteilt auch Professor A. T. Mason (Princeton University) die gegenwärtige Lage, wenn er in den Annals im März 1936 schreibt: „Elements of conflict already too inherent and apparent in the employer-employee relationship will be perviously exaggerated, and the scope of judicial review in our industrial relations enormously extended. This outcome is, of course, highly undesirable". [89])

[89]) A. T. Mason, „Labor and Judicial Interpretation" in Annals, March 1936, S. 123.

Schlußzusammenfassung.

Wenn man auf die Entwicklung, die die Arbeitergesetzgebung in den Vereinigten Staaten im letzten Jahrhundert genommen hat, zurückblickt, so kann man feststellen, daß auch im „Lande der unbegrenzten Möglichkeiten" die Wandlung weg von dem überspitzten Individualismus der Vergangenheit zu einem sozialen Liberalismus eingetreten ist. Seit Thomas Jefferson die Ansicht vertrat „the government is the best which governs least", haben die Härten des modernen Wirtschaftslebens gezeigt, daß ein gewisses Maß staatlicher Regelung im allgemeinen Interesse liegt. Auf dem Gebiete der Arbeiterpolitik führte diese Erkenntnis dazu, daß die Regierung durch gesetzliche Maßnahmen die Stellung der organisierten Arbeiterschaft in der industriellen Selbstverwaltung zu stärken versuchte und gleichzeitig durch soziale Schutzgesetze — siehe das Sozialversicherungsgesetz (Social Security Act [1]) von 1935 und das Mindestlöhne und die höchste erlaubte Arbeitszeit festsetzende Gesetz von 1938 [2]) — das Los des einzelnen Arbeiters vor unbilligen Härten zu schützen versuchte. Alle diese Gesetze und Maßnahmen stellen eine radikale Abkehr von den während der Kriegszeit schon erschütterten Wirtschaftsgrundsätzen dar, die nach einer kurzen wirtschaftlichen Scheinblüte der Nachkriegsjahre in der 1929 einsetzenden Krise völlig zusammenbrachen.

Und doch fehlt den getroffenen Maßnahmen eine innere Einheitlichkeit, eine geschlossene letzte Idee. Sie wollen aber auch nicht Ausdruck einer systematischen Theorie sein, sondern Versuche zur Lösung der durch die tatsächliche Lage gestellten Aufgaben. Die Bundesgerichte, die durch die Erklärung der Verfassungswidrigkeit lange Zeit eine sozialere Gesetzgebung der Bundesregierung verhinderten, haben erklärt, daß in Notzeiten weitere Eingriffe der

---

[1]) The Social Security Act, Public — Nr. 271 — 74th Congress, H. R. 7260 vom 14. August 1935.

[2]) Der Text der Bestimmungen des Senate House Compromise Draft of New Wages and Hours Bill ist in der New York Herals Tribune vom 13. Juni 1938 abgedruckt.

Regierung in Freiheits- und Eigentumsrechte „vernünftig" seien als in Zeiten der Ruhe und regelmäßigen Fortentwicklung. Das bedeutet aber kein Rütteln an verfassungsmäßigen Grundlagen. Das anglo-amerikanische Recht ist empirisch und pragmatisch. Es wächst in weitem Maße von Fall zu Fall. Die Gerichtshöfe haben offen eingestanden, daß sie sich nicht nur durch logische Ableitung feststehender Grundsätze haben leiten lassen, sondern oft mehr durch Ueberlegungen über die praktische Zweckmäßigkeit. Derartige in Krisenzeiten ausgesprochene Entscheidungen stellen nicht eine Durchbrechung der due-process-Klausel des 14. Amendments oder anderer Bestimmungen der Verfassung dar, sondern wenden nur diese für alle Zeiten geltenden Verfassungsbestimmungen auf veränderte Tatbestände an, was zu veränderten Ergebnissen führen mußte. Damit bleibt aber der Weg, falls ein Rückschlag in der öffentlichen Meinung eintreten und soziale und wirtschaftliche Gegebenheiten sich ändern sollten, für die Rückkehr zu der bisherigen Rechtsprechung offen, welche der Staatsgewalt engere Grenzen setzte. [3]) Wohin die Entwicklung führen wird, muß erst die Zukunft zeigen.

---

[3]) Siehe hierzu auch Hermann von Mangoldt, „Rechtsgedanke und Regierungsformen in den Vereinigten Staaten von Amerika", Essen 1938, S. 123—139.

Benutztes Schrifttum.

Adams, James Truslow: The March of Democracy. The Rise of the Union, New York and London, 1932.

— The Epic of America, Boston 1935.

— Our Business Civilization, New York 1929.

Beard, Charles A.: Economic Interpretation of the Constitution, New York 1923.

Beard, Ch. A. and Mary, R.: The Rise of the American Civilization, Bd. II: The Industrial Era, New York 1927.

Beard, Ch. A. and Smith, G. H. E.: The Future comes. A Study of the New Deal, New York 1933.

Berendsohn, Ruth: Amerikas Arbeiterschaft im letzten Jahrzehnt. Dissertation Teildruck, Hamburg 1937.

Bermann, Edward: Labor and the Sherman Act, New York — London 1930.

— Labor Disputes and the President of the United States. Studies in History, Economics and Public Law edited by the Faculty of Political Science of Columbia University, Bd. III, S. 2, S. 249—522.

Bernheim, A. F.: Labor and Government. The Twentieth Century Fund., New York — London 1935.

Brissender, P. F.: Genesis and Import of the Bargaining Provisions of the Recovery Act. Economic Essays in Honor of W. C. Mitchell, chap. II, 1935.

Bryce, James: The American Commonwealth. Bd. I: The National Government — State Government, New York 1926.

— Moderne Demokratien. 2 Bde, München 1923.

Calboun, A. W. und Berenz, H.: Die amerikanische Arbeiterbewegung im Lichte amerikanischer Kritik, Berlin 1927.

Carver, Th. N.: The Recent Economic Revolution in the United States, Boston 1926.

Commons, J. R. and Andrews, J. B.: Principles of Labor Legislation, New York — London 1936.

Commons, J. R. and Gilmore: A Documentary History of American Industrial Society. Cleveland 1910, Bd. 3 und 4.

Commons, J. R. and Associates: History of Labour in the United States, 4 Bde., New York 1936.

Commons, J. R.: Legal Foundations of Capitalism. New York 1924.

— Trade Unionism and Labor Problems. New York 1921.

Daugherty, C. R.: Labor Problems in American Industry. Riverside Press Cambridge 1933.

Dixon, F. H.: Railroads and Government. Their Relations in the United States. 1910 — 1921.

Ellingwood, A. R. and Whitney, Coombs: The Government and Labor. Chicago — New York 1926.

Faulkner, H. U.: Amerikanische Wirtschaftsgeschichte. Dtsch. Dresden 1929.

Fisher, C. O.: Use of Federal Power in Railroad Labor Disputes. U. S. Bureau of Labor Statistics, Bulletin 303, 1922.

Fowler, W. F.: For America — an Interpretation and Plan. New York 1932.
Frankfurter, F. and Green, N.: The Labor Injunction. New York 1930.
Gettelt, R. G.: History of American Political Thought. New York 1928.
Gompers, S.: 70 Years of Life and Labor. 2 Bde., New York, E. P. Dutton & Company.
— Labor, the Courts and the Law. Gompers in its hearings on production and profits in coal. Published by the American Federation of Labor, Washington D. C., June 1921.
Goodnow, F. J.: Social Reform and the Constitution. New York 1911.
— The Colver Lectures 1916. The American Conception of Liberty and the American Conception of Government. Providence, Brow University 1916.
Groat, G. G.: The Attitude of American Courts in Labor Cases, New York 1911.
Haney, L. H.: History of Economic Thought. New York 1936.
Herkner, H.: Die Arbeiterfrage, Bd. I: Arbeiterfrage und Sozialreform, Berlin — Leipzig 1922.
Hines, W. D.: War History of American Railroads. 1928.
— Report to the President for 14 Months ended March 1, 1920.
Hoxie, R. F.: Trade Unionism in the United States. D. Appleton Co., 1928.
Johnson, E. R. and van Metre, Th. W.: Principles of Railroad Transportation 1924.
Kummer, F.: Eines Arbeiters Weltreise, Stuttgart 1913.
Landis, J. M.: Cases on Labor Law. Chicago 1934.
Laidler, H. W.: Boycotts and the Labor Struggle. New York 1914.
Leniem, C.: Aus Amerikas Arbeiterbewegung, Berlin 1914.
Locklin, D. P.: Railroad Regulation since 1920. University of Illinois Studies in Social Science, Bd. XIII, Nr. 4, Dezember 1925.
Lorwin, L. L.: The American Federation of Labor, History, Policies, and Prospects. The Brookings Institution. 1933.
Lorwin, L. L. and Wubnig, A.: Labor Relations Boards. The Brookings Institution. 1935.
Luckwald, F.: Das Verfassungsleben in den Vereinigten Staaten. Berlin 1936. Preuß. Jahrbücher, Schriftenreihe 30.
Lufft, Dr. H.: Samuel Gompers. Arbeiterschaft und Volksgemeinschaft in den Vereinigten Staaten. Berlin 1928.
Lyon, L. S.: The National Recovery Administration: An Analysis and Appraisal. Brookings Institution, Washington 1935.
Mangoldt, Dr. jur. H. von: Rechtsstaatsgedanke und Regierungsform in den Vereinigten Staaten von Amerika. Essen 1938.
Mason, A. T.: Organized Labor and the Law. Duke University Publications 1925.
Merrian, C. E.: A History of American Political Theory. New York 1910.
Moulton, H. G. and Associates: The American Transportation Problem. The Brookings Institution 1933.
Munro, W. B.: The Government of the United States. New York 1928.
National Industrial Conference Board: Individual and Collective Bargaining under the NIRA. A Statistical Study of the Present Practice. Nov. 1933.
National Labor Board: Decisions Teil I und II, 1933/34.
National Labor Relation Board: Decisions, Teil I und II, 1935.
Orth, S. P.: Readings on the Relations of Government to Property and Industry, Boston — New York 1915.

Perlman, S.: A History of Trade Unionism in the United States. New York 1923.
Recent Social Trends in the United States: Report of the President's Research Committee on Social Trends. Chap. XXV and XXIX, New York 1933.
Reed, L. S.: The Labor Philosophy of Samuel Gompers. Columbia University Press. New York 1930.
Schönemann, F.: Die Vereinigten Staaten von Amerika, 2 Bde. Stuttgart und Berlin 1932.
Selekman, B. M. and van Kleek: Employees Representation in Coal Mines Russell Sage Foundation's Industrial Relations Studies, New York 1924.
Siegfried, A.: Die Vereinigten Staaten von Amerika. Volk, Wirtschaft, Politik. Zürich 1928, 2. Aufl.
Simons, A. M.: Social Forces in American History. New York 1913.
Spencer, W. H.: Collective Bargaining under Section 7(a) of the Nation Industrial Recovery Act. Studies in Business Administration. The School of Business, University of Chicago, Bd. 5, Heft 3.
— The National Labor Relations Act. Studies in Business Administration. The University of Chicago, Bd. VI, Heft 1.
Stimson, F. J.: Labor in its Relations to Law. New York 1914.
Stoye, J.: USA. Lernt um! Sinn und Bedeutung der Roosevelt Revolution. Leipzig 1936.
Tanney, R. H.: Religion and the Rise of Capitalism. Pelican Books ed. by V. K. Krishna Menon.
Taylor, H.: Readings in Contempary Problems in the United States. 2 Bde. New York, Columbia University Press 1929.
Tead, O. and Metcalf, H. C.: Labor Relations under the Recovery Act. New York 1933.
U. S. Bureau of Labor Statistics: Bulletin Nr. 237: National War Labor Board. History and Analysis of the Work of the Board, Washington 1922.
Voegelin, E.: Ueber die Form des Amerikanischen Geistes. Tübingen 1938.
Walling, W. E.: Die amerikanische Arbeiterschaft und die amerikanische Demokratie, Berlin 1929.
Ward, F. B.: The U. S. Railroad Labor Board and Railway Labor Disputes Diss. University Pennsylvania 1929.
Watkins, S. G.: Labor Problems and Labor Administration in the United States during the World War. University of Illinois Studies in Social Science. Bd. VIII. 1923.
Wiese, L. von: Skizze der Entwicklung der Arbeiterorganisation in den Vereinigten Staaten. 1905.
Witte, E. E.: The Government in Labor Disputes. New York — London 1932.
Wolf, H. D.: The Railroad Labor Board. Chicago 1927.
Wolff, Ch.: Amerikanischer Sozialismus? Diss. München 1936.
Woll, M.: Labor, Industry and Government, D. Appleton-Century Co. 1935.
Wood, L. A.: Union Management Cooperation on the Railroads, Yale University Press 1931.

Deutsche Zeitschriften.

Die Gesellschaft:
Hillquit, Morris: Amerikanische Arbeiterpolitik. 1925, Bd. I.
Luetkens, Ch.: Probleme der amerik. Gewerkschaftsbewegung. 1930, Bd. I

Internationale Rundschau der Arbeit:

Die neue Wirtschafts- und Sozialordnung in den Vereinigten Staaten, 1915, Bd. XIII.

Schmollers Jahrbuch:

von Beckerath, H.: Die Vereinigten Staaten und der „New Deal" 1936, Bd. 60.

Soziale Praxis:

Ried, F.: Soziale Wirtschaftsreform in den Vereinigten Staaten. 1934, Bd. 43.

Wirtschaftsprobleme der Gegenwart:

Curschmann: Industrielle Personal-Politik in den Vereinigten Staaten. 1933, Heft 24.

Amerikanische Zeitschriften.

American Economic Review:

Berman, E.: The New Orleans and Texas Railroad Decision, Supreme Court and Railroad Labor Act, 4. Dezember 1930.

Brissender, P. E.: Campaign against the Labor Injunction. 1933, Bd. 23.

Cabe, D. A.: The Effect of the New Deal Legislation upon Industrial Relation, März 1936, Bd. 26, Supplement.

Cooper, L. W.: The Labor Movement in America, 1932, Bd. 22.

Douglas, P. H.: American Labor Relations Acts. Dez. 1937, Bd. 27.

McDonald, L.: National Labor Relation Act, Sept. 1936, Bd. 26.

Taft, Ph.: Problem of Structure in the American Labor Movement, März 1937, Bd. 27.

Witmer, R. T.: The Concept of Property applied by Courts in Labor Cases. 1934, Bd. 24.

American Mercury:

Rights of Labor: Leitartikel in der Aprilnummer 1937.

American Federationist:

Offizielles Organ der American Federation of Labor.

Harrison, G. M.: Railway Labor Act. Oktober 1934.

Kurze Artikel, sowie Veröffentlichungen von Gesetzestexten und Entscheidungen finden sich fast in jeder Nummer.

Annals of the American Academy of Political and Social Science:

Lund: R. L.: Märzheft 1935: Labor Organizing by the Congress and Law Making by the Labor Board; Märzheft 1936: Problems of Organized Labor.

Garrison, L. K.: National Labor Boards, Märzheft 1936.

Mason, A. T.: Judical Interpretation and the Court. Märzheft 1936.

Perlman, S.: The Principles of Collective Bargaining. Märzheft 1936.

— The Constitution in the 20th Century, Maiheft 1936.

— Railroads and Government. Septemberheft 1936.

Columbia Law Review:

Frankfurter and Green: Congressional Power over the Labor Injunction. 1931.

Jaffin, G. H.: Theorems of Anglo-American Labor Law, Nov. 1936.

Hale, R. L.: Minimum Wages and the Constitution, 1936, Bd. 36.

Current History:
Lorwin, L. L.: A Challenge to Organized Labor. Sept. 1933, Bd. 38.

Harvard Law Review:
Gregg, R. B.: The National War Labor Board, Nov. 1919, Bd. 33.
— Status and Interpretation of Collective Bargaining under the NRA. 1933/34, Bd. 47.
Magruder, C.: A Half Century of Legal Influence upon the Development of Collective Bargaining, 1936/37, Bd. 50.

Journal of Political Economy:
Harbeston, R. W.: Emergency Railroad Transportation Act. Febr. 1934, Bd. 42.

Monthly Labor Review:
— Federal Anti-Injunction Laws in Labor Disputes. 1932, Bd. 35.
— New National Labor Relations Boards. August 1934, Bd. 39.
Clark Brown: Selection of Employees' Representatives. Januar 1935.
— Historical Review of Trade Union Incorporation. 1935, Bd. 40.
Schoenfeld, M. H.: Analysis of the Labor Provisions of the NRA. März 1935, Bd. 40.
— Individual and Collective Bargaining under the NIRA. Februar 1934, Bd. 38.
— Text des National Labor Relations Act. August 1935.
— The National Labor Relations Act declared constitutional. Mai 1937, Bd. 44.
— Railway Labor Act upheld by the Supreme Court, Mai 1937, Bd. 44.

Nation:
— Railway Workers and the New Deal. 22. August 1934.
— „Can Labor enforce the Wagner-Bill?" Juli 1935, Bd. 141.
Adamic, L.: „Sit-Down". Dezember 1936, Bd. 143.

New Republic:
Green, L.: Case for the Sit-down. 24. März 1937.
— Weirton and 7(a). Dez. 1933, Bd. 77.
— Good-by Section 7(a). Okt. 1934, Bd. 89.
— In the Case of Jennings. (Text der Entscheidung). 9. Januar 1935, Bd. 81.
Witte, E. E.: What Congress did for Labor. 11. Juli 1934.

Sociology and Social Research:
Vincent Melvin, J.: The Sit-down Strike. 1936/37, Bd. 21.

Survey Graphic:
Fitch, J. A.: A. F. of L. and the New Deal. Nov. 1933, Bd. 69.
Garrison, L. K.: 7(a) and the Future. Febr. 1935, Bd. 71.
— New Technics in the Labor Settlements. April 1935.
— The National Labor Relations Act. Dez. 1935.
Leiserson, W. M.: What can we do about Strikes? Failure of the Federal Government to mediate Labor Disputes. März 1937.

New York Herald Tribune.

New York Times.

Lebenslauf.

Am 3. Januar 1911 wurde ich als Tochter des Fabrikdirektors Dr. Nikolaus Simon und seiner Ehefrau Käte, geb. von Prondzynski, in Groschowitz, Kreis Oppeln OS., geboren. Ich besuchte die Liebfrauenschule und das Staatliche Oberlyzeum in Oppeln und legte dort im März 1933 die Reifeprüfung ab.

Vom SS 1933—SS 1934 studierte ich an der Johann Wolfgang Goethe-Universität zu Frankfurt a. M. Geschichte, Pädagogik und Volkswohlfahrtspflege. Im WS 1934/35 trat ich in die Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät über. Das WS 1935/36 verbrachte ich in Edinburgh, Schottland, studierte aber im SS 1936 wieder in Frankfurt a. M. Vom WS 1936/37 bis zum SS 1938 studierte ich als Stipendiatin des Deutschen Akademischen Austauschdienstes in Bryn Mawr College, Bryn Mawr, Pennsylvania. Zum Abschluß meiner amerikanischen Studienzeit erwarb ich den Grad eines Master of Arts in vorwiegend sozialwissenschaftlichen Fächern. Im WS 1938/39 und SS 1939 besuchte ich wieder die Universität Frankfurt a. M.